



Europäische Ministerkonferenz
der WHO zum Thema Gesundheitssysteme:
„GESUNDHEITSSYSTEME,
GESUNDHEIT UND WOHLSTAND“
Tallinn, Estland, 25.–27. Juni 2008



EUR/08/5085699/8a
17 Juni 2008
81621
ORIGINAL: ENGLISH

Entwicklung eines Verhaltenskodexes für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften

1. Nebenveranstaltung

Migration von Gesundheitspersonal: Ethische Überlegungen

25. Juni 2008, 17.30–18.45 Uhr

Ort: Plenarsaal

I. Hintergrund¹

Die weltweite Lage

Weltweit sind 57 Länder von einem akuten Arbeitskräftemangel im Gesundheitswesen betroffen. Am schlimmsten ist die Lage in Afrika südlich der Sahara, wo ein Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften die ohnehin schon geschwächten Gesundheitssysteme noch zusätzlich belastet und so die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele schwerwiegend beeinträchtigt.

Angesichts dieser Situation haben die Mitgliedstaaten der Weltgesundheitsorganisation in den Jahren 2004 und 2005 mit den Resolutionen 57.19 und 58.17 der Weltgesundheitsversammlung den Generaldirektor aufgefordert, in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und allen maßgeblichen Partnern die Federführung bei der Ausarbeitung und Umsetzung eines Verhaltenskodexes für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften (Verhaltenskodex) zu übernehmen.

Fortschrittsberichte zu den beiden Resolutionen wurden vom Sekretariat auf der 58. bzw. 59. Weltgesundheitsversammlung (Dokumente A58/23 und A 59/18) sowie auf der Tagung des Exekutivrats der WHO im Januar 2008 (Dokument EB 122/16Rev1) vorgelegt.

Die dringende Notwendigkeit, sich mit dem akuten Fachkräftemangel im Gesundheitswesen auseinanderzusetzen, wird allgemein anerkannt; dies kam in der Erklärung von Kampala (Gesundheitspersonal für alle und alle für das Gesundheitspersonal – Die Erklärung und der Globale Aktionsplan von Kampala) vom März 2008 erneut zum Ausdruck, in der die maßgeblichen Interessengruppen und Partner an die Weltgesundheitsorganisation appellierten, die Verhandlungen über einen Verhaltenskodex zu forcieren.

Angesichts dieser Notwendigkeit wurde 2007 die Health Worker Migration Policy Initiative (HWMPI) gegründet, die unter dem gemeinsamen Vorsitz von Mary Robinson (Präsidentin von Realizing Rights: the Ethical Globalization Initiative) und Dr. Francis Omaswa (Exekutivdirektor der Global Health Workforce Alliance) steht. Die HWMPI ist eine auf zwei Ebenen angesiedelte Organisation, die aus einem hochrangigen Grundsatz- und Beratungsgremium und einer technischen Arbeitsgruppe besteht. Sie überwacht Migrationsströme von Gesundheitsfachkräften und arbeitet Empfehlungen an die WHO im Hinblick auf einen künftigen Verhaltenskodex aus. Ein erster Vorentwurf für einen weltweiten Verhaltenskodex wurde von der HWMPI bereits im März 2008 auf dem Forum in Kampala vorgestellt.

Die Lage in der Europäischen Region

Auf seiner 57. Tagung im September 2007 hat das WHO-Regionalkomitee für Europa Resolution EUR/RC57/1 über personalpolitische Konzepte im Gesundheitswesen in der Europäi-

¹ Auf der Grundlage der aktuellen Entwürfe für Dokumente der Abteilung des WHO-Hauptbüros Humanressourcen für Gesundheit: *Towards the development of a Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, 2008* und *Outline for a Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, 2008*. Das zweite Papier wurde in einem Prozess entwickelt, der viele Akteure im Rahmen der Global Health Workforce Alliance unter dem Namen Health Workforce Migration Policy Initiative (HWMPI) einbezog. Die WHO ist an HWMPI beteiligt.

schen Region angenommen. Das Regionalkomitee unterstrich darin die übereinstimmende Auffassung in Bezug auf den akuten Fachkräftemangel im Gesundheitswesen, die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Ausarbeitung nationaler Personalpläne und Strategien für die Gesundheitsberufe und die Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen zur Bewältigung der grenzüberschreitenden Migration von Fachkräften. In der Resolution wurde dem Prozess der Entwicklung von Grundsatzoptionen für die Steuerung der Migrationsströme ein besonders hoher Stellenwert eingeräumt und der Regionaldirektor gebeten, zur Entwicklung eines Rahmenkonzepts für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften nach ethischen Grundsätzen beizutragen.

Aufgrund der Resolution hat das WHO-Regionalbüro für Europa einen Dialog zwischen Herkunfts- und Zielländern initiiert und auf dem Globalen Forum in Kampala eine Diskussion am runden Tisch durchgeführt, um die neuesten Ideen und Erkenntnisse über Konzepte für die Migration von Gesundheitsfachkräften zu erörtern.²

Als Reaktion auf diesen Trend sind in den vergangenen Jahren in der Europäischen Region eine Vielzahl von Verhaltenskodizes, bilateralen Abkommen und Vereinbarungen über die Migration von Gesundheitsfachkräften ausgearbeitet worden. Gegenwärtig führt das Regionalbüro eine Schreibtischprüfung der verschiedenen Grundsatzkonzepte für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften durch, bei der Mitgliedstaaten der Europäischen Region der WHO betroffen sind; darunter waren mehrere groß angelegte Initiativen wie: 1. der Verhaltenskodex des englischen Gesundheitsministeriums für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften (2001/2004); 2. der Verhaltenskodex des Commonwealth-Sekretariats für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften (2003); 3. der Verhaltenskodex der schottischen Regierung für die Anwerbung von Gesundheitsfachkräften im Ausland für das schottische Gesundheitswesen (2006); und 4. das Rahmenkonzept der norwegischen Regierung für weltweite Solidarität (2007). Mit dieser Prüfung sollen die verschiedenen Grundsatzinstrumente in Bezug auf Lehren analysiert werden, die im Hinblick auf die Entwicklung eines weltweiten Verhaltenskodexes herangezogen werden können. Die Ergebnisse der Prüfung ergänzen die bereits vorliegende Evidenz durch eine aktuelle Bewertung sowie durch eine explizite Verknüpfung mit dem Entwurf des Verhaltenskodexes.³

Das WHO-Regionalbüro für Europa beteiligt sich durch seine Mitarbeit im Globalen Beratungsgremium für Grundsatzfragen (GPAC) wie auch in der Facharbeitsgruppe (TWG) aktiv an der Arbeit der HWMPI. Der WHO-Regionaldirektor für Europa, Dr. Marc Danzon, ist Mitglied des GPAC. Der Auftrag dieses Gremiums besteht darin, über innovative globale, regionale und nationale Handlungskonzepte für eine weltweite Steuerung der Arbeitskräftemigration im Gesundheitswesen zu diskutieren und sie voranzutreiben.

Die Mitglieder der regionalen Expertenarbeitsgruppe zur Migration von Gesundheitsfachkräften nehmen an Sitzungen der TWG teil und leisten aktive fachliche Unterstützung bei der Erstellung eines Vorentwurfs und weiterer Entwürfe für den geplanten Verhaltenskodex.

² *Recruitment and retention of health workers: Policy options towards global solidarity*. Bericht vom runden Tisch der WHO, Kampala, Uganda, 6. März 2008. Kopenhagen, WHO-Regionalbüro für Europa, 2008.

³ Prüfung der Grundsatzkonzepte der Länder der Europäischen Region für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften: Bericht an die WHO, April 2008.

II. Zweck des Verhaltenskodexes und Prozess seiner Ausarbeitung

Welcher Zweck wird mit dem Verhaltenskodex für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften verfolgt?

Der Verhaltenskodex ist ein nicht rechtsverbindliches Instrument, das Handlungsgrundsätze und -leitlinien enthält und eine internationale Zusammenarbeit in Bezug auf die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften in Gang bringen und steuern wird. Es wird auch als Grundlage für die Entwicklung weiterer regionaler und bilateraler Verhaltenskodizes und Vereinbarungen dienen.

Wie sieht der Prozess zur Ausarbeitung des Verhaltenskodexes aus?

Die Entwicklung und Ausarbeitung des Verhaltenskodexes muss durch einen Prozess erfolgen, der eine vollständige Einbeziehung der Mitgliedstaaten und der maßgeblichen Interessengruppen gewährleistet. Um eine Realisierung der Ziele des Verhaltenskodexes in den Ländern sicherzustellen, ist ein gemeinsames Gefühl, an seiner Gestaltung mitgewirkt zu haben, von wesentlicher Bedeutung.

Schaffung eines Rahmens bzw. eines Vorentwurfs für den Verhaltenskodex

Die WHO und ihre Partnerorganisationen schufen als erstes einen Prozess mit Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren, dessen Ziel die Entwicklung eines Rahmenkonzepts zur Darstellung der Schlüsselemente des Verhaltenskodexes war. Die inhaltlichen Beiträge zur Gestaltung der Schlüsselemente kamen von dem Globalen Beratungsgremium für Grundsatzfragen (GPAC) und der Facharbeitsgruppe (TWG) der Health Worker Migration Policy Initiative oder ergaben sich aus den breiter angelegten Konsultationen mit Partnerorganisationen und der Zivilgesellschaft auf dem ersten Globalen Forum zum Thema Gesundheitspersonal im März 2008 in Kampala (Uganda). Ebenfalls im März 2008 fand ein dreiwöchiger virtueller Dialog über das Thema Migration von Gesundheitsfachkräften statt. An diesem Dialog waren insgesamt 749 Angehörige der Gesundheitsberufe, politische Entscheidungsträger und Vertreter von Akteuren aus 102 Ländern beteiligt, deren Wissens-, Erfahrungs- und Meinungsaustausch über Fragen der Migration von Gesundheitsfachkräften als Grundlage für die Verbesserung von Handlungskonzepten, Praxis und Überzeugungsarbeit dienen wird. Aus diesen Diskussionen zwischen Akteuren aus aller Welt ergaben sich folgende inhaltliche Eckpunkte:

- Für die Annahme eines Verhaltenskodexes ist ein entsprechender politischer Wille von entscheidender Bedeutung.
- Der Prozess zur Entwicklung des Verhaltenskodexes kann ein äußerst effektiver Weg zur Information und Aufklärung politischer Entscheidungsträger sein; dies wiederum kann zur Förderung bzw. Stärkung politischen Willens beitragen.
- Da es sich bei dem Verhaltenskodex um ein nicht rechtsverbindliches Instrument handelt, ist bei seiner Umsetzung möglicherweise mit Schwierigkeiten zu rechnen.
- Bei der Förderung der Einhaltung des Verhaltenskodexes kommt den Berufsverbänden in den Gesundheitsberufen (z. B. Pflegepersonal, Ärzte, Pharmazeuten) eine entscheidende Rolle zu.

- Ein häufig genannter Aspekt, der im Verhaltenskodex berücksichtigt werden muss, waren die Anwerbefirmen.
- Mehrfach wurde auch die allgemeine Erfassung von Daten im Hinblick auf die Überwachung und Evaluation der Verhaltenskodizes empfohlen.

Der Prozess der Ausarbeitung

Die nächste Phase ist der Prozess der inhaltlichen Ausgestaltung des Verhaltenskodexes unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren. Dazu gehören umfassende Konsultationen mit den Ländern und gemeinsame Maßnahmen der Mitgliedstaaten sowie eine aktive Einbeziehung der maßgeblichen Akteure auf globaler, regionaler und nationaler Ebene.

Inhaltlich wird der Verhaltenskodex an eine Reihe von regionalen und bilateralen Abkommen und Vereinbarungen über die Migration von Gesundheitsfachkräften anknüpfen, die von den Mitgliedstaaten in jüngster Zeit unterzeichnet wurden. Weiterhin wird er auch auf den Ergebnissen der gemeinsamen Arbeit im Rahmen der Health Worker Migration Policy Initiative und der Konsultationen der verschiedenen Interessengruppen auf dem Globalen Forum zum Thema Gesundheitspersonal in Kampala sowie auf dem bereits erwähnten weltweiten virtuellen Dialog aufbauen.

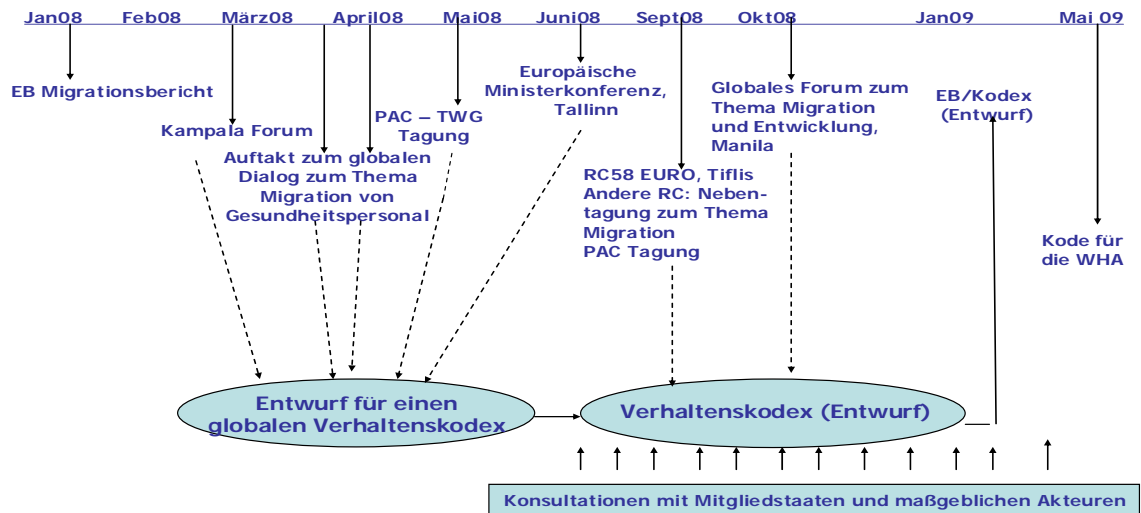
Der redaktionelle Prozess zur Ausarbeitung des Verhaltenskodexes findet unter der Federführung des WHO-Sekretariats statt, das sich der Weltgesundheitsversammlung bedient, um globale politische Fragen zu erörtern.

Der Redaktionsausschuss setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten sowie aus Rechtsberatern und Sachverständigen für die Migration von Fachkräften zusammen. Das WHO-Sekretariat liefert die nötige fachliche und administrative Unterstützung.

Vorschlag für den Arbeitsplan des Redaktionsausschusses:

16.–23. Juli 2008	Redaktionelle Sitzung, Genf
22.–24. Oktober 2008	Redaktionelle Sitzung, Genf (Ergebnisse aus den regionalen Konsultationen werden in den überarbeiteten Entwurf einbezogen). Das Dokument wird auf der Tagung des Exekutivrats im Januar 2009 vorgestellt und diskutiert.
16.–20. Februar 2009	Redaktionelle Sitzung, Genf (Berücksichtigung der Ergebnisse des Exekutivrats und der Beiträge der betroffenen Länder).

Entwicklung eines Verhaltenskodexes für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften



III. Vorentwurf für einen Verhaltenskodex für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften

Dieses Rahmenkonzept soll als Orientierungshilfe dienen und die Empfehlungen hinsichtlich der übergeordneten Grundsätze und Schlüsselemente für die Entwicklung eines Verhaltenskodexes für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften grob skizzieren.

Im Folgenden finden Sie eine überarbeitete Fassung dieses Rahmenkonzepts, bei der die Kommentare und Rückmeldungen vom Forum in Kampala, dem Global Dialogue on Migration und den Mitgliedern der Health Worker Migration Policy Initiative in Kursivdruck wiedergegeben sind.

1. Präambel und Hintergrund

Dieser Abschnitt enthält Informationen sowohl zum Hintergrund für die Entwicklung eines Verhaltenskodexes als auch über den Charakter eines solchen Kodexes.

- Es gibt international einen akuten Fachkräftemangel im Gesundheitswesen, von dem insgesamt 57 Länder mit niedrigerem Einkommen betroffen sind.
- Für die wohlhabenderen Länder wird in Zukunft ein erheblicher Bedarf an Gesundheitspersonal prognostiziert.
- Die Migration von Gesundheitsfachkräften, insbesondere aus Ländern mit niedrigerem Einkommen, hat in den letzten Jahrzehnten weltweit zugenommen.
- *Zwar kann die Migration von Angehörigen der Gesundheitsberufe für Herkunfts- wie Zielländer von Nutzen sein, etwa für die berufliche Weiterentwicklung und den Wissensaustausch, doch kann sie insbesondere Länder mit akutem Fachkräftemangel und schwachen Gesundheitssystemen vor neue Herausforderungen stellen.*
- *Auch wenn es schwierig ist, so sollte der Grundsatz der Bewegungsfreiheit (Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) mit dem Recht auf einen Lebensstandard in Einklang gebracht werden, der jeder Person ihre und ihrer Familie Gesundheit ermöglicht, einschließlich der ärztlichen Versorgung (Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Präambel der WHO-Satzung).*
- *Es muss Klarheit über die Grenzen national bzw. regional gültiger Verhaltenskodizes herrschen – und damit über die Notwendigkeit eines umfassenden Vorgehens durch abgestimmte globale Maßnahmen und über die Funktion eines globalen Verhaltenskodexes.*
- *Wichtig ist auch die Sensibilisierung für das Thema Migration von Gesundheitsfachkräften.*
- 2004 nahm die Weltgesundheitsversammlung die Resolution WHA57.19 an, in der u. a. zur Entwicklung eines globalen Verhaltenskodexes für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften aufgerufen wurde.

2. Zweck des Verhaltenskodexes

- Der Verhaltenskodex *enthält Grundsätze und Leitlinien für die Förderung einer grenzüberschreitenden Anwerbung von Gesundheitsfachkräften nach ethischen Gesichtspunkten.*
- Der Zweck des Kodexes ist die Förderung anspruchsvoller Verhaltensnormen für die grenzüberschreitende Anwerbung und Beschäftigung von Gesundheitsfachkräften *nach dem Grundsatz, dass sie den Arbeitnehmern in Herkunfts- und Zielländern gleichermaßen zugute kommen sollte durch:*
 - *Schutz der einzelnen Wanderarbeitnehmer vor skrupellosen Anwerbern und Arbeitgebern;*
 - *Gewährleistung, dass die einzelnen Fachkräfte für ihre künftige Arbeit ordnungsgemäß vorbereitet und unterstützt werden (dazu können eine wirksame Betreuung am Arbeitsplatz, Schulungen und angemessene Löhne und Arbeitsbedingungen gehören);*
 - *Gewährleistung, dass durch die Abwanderung von Fachkräften die Gesundheitsversorgung in den Herkunftsländern nicht unnötig beeinträchtigt wird, und insbesondere Verringerung der negativen Auswirkungen der Abwanderung auf anfällige Gesundheitssysteme in den Entwicklungsländern.*
- Damit soll ein angemessenes, ethisch vertretbares und transparentes Gleichgewicht zwischen den Rechten, Erwartungen und Verpflichtungen der Herkunftsländer, der Zielländer, der Institutionen, der Anwerbefirmen und der migrierenden Gesundheitsfachkräfte *ermöglicht* werden.
- Der Verhaltenskodex *wird* auch als Ausgangspunkt für eine internationale Debatte über Fragen der grenzüberschreitenden Migration von Gesundheitsfachkräften dienen. *Er wird auch als Grundlage für die Erarbeitung regionaler und bilateraler Vereinbarungen dienen.*

3. Status

Der Verhaltenskodex ist ein völkerrechtlich nicht verbindliches Instrument, doch es besteht die Hoffnung, dass die Regierungen und *die Privatwirtschaft* sich dennoch zu seiner Anwendung entschließen und ihn umsetzen werden.

4. Anwendungsbereich

Der Verhaltenskodex *gilt für* die grenzüberschreitende Anwerbung und Beschäftigung von *Arbeitskräften* in allen Gesundheitsberufen im öffentlichen wie privaten Sektor und für dauerhafte und vorübergehende Beschäftigungsverhältnisse sowie Vertretungen.

5. Allgemeine Grundsätze

Die wichtigsten *ethischen und gerechtigkeitsbezogenen, politischen, praktischen und fachlichen Grundsätze* des Verhaltenskodexes lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Ethisch vertretbare und gerechte Prinzipien

- Das Recht, „jedes Land, auch das eigene, zu verlassen“ (Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte).
- Achtung der Rechte der Arbeitnehmer (wie in den einschlägigen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Vereinten Nationen festgelegt).
- Schutz von Wanderarbeitnehmern durch entsprechende Rechtsvorschriften in den Zielländern.
- Transparenz, Gerechtigkeit und gegenseitiger Nutzen (im Glossar zu definieren).
- Das Recht auf Gesundheit in Herkunfts- wie Zielländern (WHO-Satzung: „Der Besitz des bestmöglichen Gesundheitszustandes bildet eines der Grundrechte jedes menschlichen Wesens, ohne Unterschied der Rasse, der Religion, der politischen Anschauung und der wirtschaftlichen oder sozialen Stellung“).
- Eine aktive Anwerbepolitik darf nicht auf Entwicklungsländer abzielen, deren Gesundheitswesen von einem chronischen Fachkräftemangel betroffen ist.

Politische, praktische und fachliche Grundsätze

- Sensibilisierung für Themen und Kontexte der Migration von Gesundheitsfachkräften
- Achtung der Souveränität von Staaten
- Kontinuierlicher sektorübergreifender Dialog
- Regelmäßige Überwachung und *Evaluation* des Verhaltenskodexes
- Orientierungshilfe für Arbeitgeber aus dem öffentlichen wie privaten Sektor sowie für Anwerbefirmen
- Unterstützung bilateraler, *regionaler* und multilateraler Vereinbarungen im Kontext des Verhaltenskodexes, die für alle beteiligten Länder und Personen von Nutzen sind.

6. Schlüsselemente des Verhaltenskodexes

Ethisch vertretbare und gerechte Anwerbung von Personal

- Registrierungsverfahren für Anwerbefirmen
- Verpflichtung von Anwerbefirmen, sich an die Grundsätze eines weltweiten Verhaltenskodexes zu halten
- Ausreichende Informationen über die zu besetzende Stelle (Tätigkeitsbeschreibung, Vergütung usw.) für alle potenziell wanderungswilligen Gesundheitsfachkräfte vor einer etwaigen Abreise
- Anwerbung von Fachkräften aus *Entwicklungsländern* unter gebührender Berücksichtigung der gesundheitlichen Anforderungen und der Personalsituation im Gesundheitswesen des Herkunftslandes
- Anwerbung von Gesundheitsfachkräften mit noch bestehenden Verpflichtungen gegenüber ihren Herkunftsländern sollte vermieden werden; allerdings liegt die Verantwortung für die Offenlegung solcher Informationen bei den Abwanderungswilligen und beginnt schon zum Zeitpunkt ihrer ersten Interessenbekundung an einer Beschäftigung außerhalb ihres Herkunftslandes.

Partnerschaften und gegenseitiger Nutzen

- Gezielte fachliche und entwicklungsbezogene Hilfe für die Herkunftsländer aus den Zielländern
- Förderung der vorübergehenden bzw. dauerhaften Rückkehr in die Herkunftsländer
- Vorhandensein klarer Einführungsverfahren, einschließlich Informationen über Ordnungsbehörden, Gewerkschaften, ein ausgewogenes Angebot von beruflichen Programmen bzw. Schulungen *und einen gleichberechtigten Zugang zu Karrierechancen.*

Absicherung des Gesundheitspersonals (statt Bindung von Fachkräften und Selbstgenügsamkeit)

- Neue Strategien, damit ausgebildetes Gesundheitspersonal im Land bleibt
- Förderung von Bestrebungen in Herkunfts- wie Zielländern, in Bezug auf die Versorgung mit Gesundheitspersonal eine Autarkie zu erreichen.

Überwachung grenzüberschreitender Migrationsströme von Gesundheitsfachkräften

- Stärkung von Mechanismen und Kapazitäten für die Überwachung und *Evaluation* der Migrationsströme von Gesundheitsfachkräften in den Herkunfts- und Zielländern.

Beitritt zu und Rückzug aus dem Verhaltenskodex

- Der Beitritt zu dem und der Rückzug aus Verhaltenskodex erfolgen gemäß den etablierten Verfahren.

Anlagen/Begleitdokumente

- Glossar mit Definitionen
- *Ein Dokument mit näheren Einzelheiten zu vertretbaren Praktiken in Bezug auf Gleichheit, Transparenz, Gerechtigkeit und gegenseitigem Nutzen*
- *Ein Dokument zu den operativen Aspekten der Umsetzung des Verhaltenskodexes, insbesondere in Bezug auf die Indikatoren zur Überwachung und Evaluation*
- *Leitlinien für bilaterale, regionale und multilaterale Vereinbarungen*
- *Links zu nützlichem Hintergrundmaterial, z. B. bestehenden Verhaltenskodizes usw.*
- Häufig gestellte Fragen.