

Executive Summary  
23 / 2002

Janine Dahinden  
Denise Efionayi-Mäder  
Sandro Cattacin

## **Kurzevaluation der Fachstelle „Migration und Gesundheit“ des Schweizerischen Roten Kreuzes**

**(Neu: Bereich Bildung und Gesundheitsförderung)**

Bericht zuhanden des Schweizerischen Roten Kreuzes  
und des Bundesamts für Gesundheit

Neuchâtel, 12. März 2002

## Executive summary

Das Verhältnis zwischen Migration und Gesundheit ist ein komplexes und MigrantInnen befinden sich oft in gesundheitlich prekären Situationen. Ein Einblick in die Fachliteratur legt den Schluss nahe, dass sich ein Grossteil der beobachteten Mängel und Probleme nicht nur auf spezifische Gesundheitsdefizite von MigrantInnen bezieht, sondern ebenso auf ihren erschwerten Zugang zum Gesundheitssystem und auf die Interaktion mit den medizinischen Fachpersonen. In diesem Zusammenhang ist die Fachstelle *Migration und Gesundheit* des SRK eine wichtige Akteurin, da sie eine zweifache Strategie verfolgt: Mit ihren Dienstleistungen und Produkten sollen nicht nur die transkulturellen Kompetenzen der Fachpersonen im Gesundheitsbereich erhöht, sondern ebenfalls die MigrantInnen in ihren Handlungskompetenzen gestärkt werden.

Seit dem 1. Juli 2000 wird die Fachstelle aufgebaut und ihr Angebot ist in einem Abgeltungsvertrag zwischen dem BAG und dem SRK geregelt. In die Leistungsvereinbarung eingeschlossen war der Auftrag des BAG, die Massnahmen, den Verlauf des Aufbaus sowie die Produkte der Fachstelle über eine Kurzevaluation einzuschätzen. Das SRK beauftragte deshalb im Mai/Juni 2001 das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (FSM/SFM) mit diesem Mandat für ein *short assessment*. Die kurze Periode, in der die Evaluation stattfand, aber auch die relativ kurze Zeitspanne, seit der die Fachstelle in Funktion ist, erlaubte es nicht, weitgehende Wirkungsanalysen durchzuführen. Die Evaluation setzte deshalb vor allem auf der Prozessebene an. Nach einer relativ knappen Deskription der Projekte und Dienstleistungen konzentrierte sich die Analyse auf die laufenden Entwicklungen und die strategische Ausrichtung. Zudem war es ein erklärtes Ziel im Rahmen dieser Evaluation mit Vorschlägen für die Implementierung einer zukünftigen Wirkungsmessung resp. einer Qualitätssicherung aufzuwarten. Im folgenden werden einige übergreifende Aspekte aus der Analyse festgehalten, wobei wir im Rahmen dieser Kurzzusammenfassung nicht immer explizit zwischen Ergebnissen und Empfehlungen trennten

Die Fachstelle *Migration und Gesundheit* entwickelte innerhalb kurzer Zeit eine *breite Palette dynamischer Aktivitäten und Dienstleistungen*. Mit ihren innovativen Angeboten wie den Gesundheitskursen oder auch den Inhalten zu transkultureller Pflege leistet sie zweifelsohne Pionierarbeit. Die Angebote, insbesondere was die Ausbildung von Fachpersonen im Pflegebereich betrifft, ent-

sprechen offensichtlich einer seit länger bestehenden Nachfrage. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der transkulturelle Ansatz der Fachstelle, der allseits auf ein positives Echo stößt.

Die *Interventionen der Fachstelle* unterliegen einer doppelten Logik: Durch Massnahmen, welche auf eine Entwicklung von transkulturellen Kompetenzen im Gesundheitswesen abzielen und solchen, welche eine Sensibilisierung und ein Empowerment von MigrantInnen fokussieren, möchte man dem Ziel „Gesundheit für alle im 21. Jahrhundert“ näher kommen. Man zielt also gleichzeitig darauf ab, einerseits die Zugangsbarrieren im Gesundheitsbereich für MigrantInnen abzubauen und andererseits deren Handlungskompetenzen zu stärken. Diese *doppelgleisige* Interventionslogik (Pflegepersonen des Gesundheitsbereiches einerseits und MigrantInnen andererseits) wurde vielfach als positiv hervorgehoben. Trotzdem konnte festgestellt werden, dass die Einbindung der Tätigkeiten in eine konsolidierte Gesamtstrategie weitgehendst fehlt und längerfristig zu entscheiden bleibt, ob man die zweigleisige Priorität auf Fachpersonen und MigrantInnen beibehalten oder sich vielleicht auf einen der beiden Bereiche konzentrieren möchte. In Hinsicht auf die Interventionslogik der Fachstelle ist im weiteren festzuhalten, dass sie sich zu den Zielsetzungen und Strategien des Bundes im Bereich Migration und Gesundheit durchaus kongruent verhält. Einzig für den sich noch in der Konzeptphase befindenden Bereich der *Community Health Workers* sind weitere Abklärungen und eine detailliertere Abstimmung notwendig.

Was den *Aufbau und die Organisation* betrifft, so wurde durch die unmittelbare Implementierung der in einem Konzept von Loncarevic und Domenig (2000) formulierten Ideen eine solide Organisationsentwicklung und eine konsolidierte Gesamtstrategie vernachlässigt. Mit anderen Worten, die relativ rasche Umsetzung und Entwicklung der Produkte ging teilweise auf Kosten einer fundierten Konzeptualisierung und mittelfristigen Planung (z.B. eine Überprüfung der internen Ressourcen anhand des Aufwandes für die verschiedenen Tätigkeiten) und wichtige Zwischenschritte und Etappierungen auf dem Weg zur Zielerreichung bleiben noch auszuformulieren. Konsequenz dieser Sachverhalte ist, dass die Profilierung der Fachstelle bis anhin etwas vage bleibt. In nächster Zukunft werden deshalb Grundsatzentscheide auf verschiedenen Ebenen (betreffend Finanzierung, Angebotspalette und Stringenz) zu treffen sein, die ihrerseits wiederum eine Auswirkung auf das Profil der Fachstelle zeigen werden.

Die Fachstelle eignet sich aufgrund ihres Angebots und durch ihre Einbettung im SRK ausgezeichnet als *potentielle Multiplikatorin* für die vermittelten

Inhalte, da sie Zugang zu verschiedenen Kanälen hat (WE'G, Kantonalverbände), die zur Erreichung dieser Breitenwirkung mobilisiert werden können. Ausserdem trifft die Fachstelle mit ihren Dienstleistungen in hohem Grade die Kernkompetenzen des SRK. Momentan bietet die Fachstelle viele Leistungen selbst an und es ist zu überlegen, ob unter dem Gesichtspunkt einer optimalen Breitenwirkung längerfristig nicht die direkten Angebote (eigene Durchführung von Gesundheitskursen, direkte Weiterbildungstätigkeiten) einzuschränken und die Tätigkeiten auf die indirekten Angebote zu konzentrieren sind. Schritte in diese Richtung wurden im Rahmen der Gesundheitskurse bereits eingeleitet. Diese Strategie bedingt eine verstärkte Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen im Sinne von ImplementierungspartnerInnen (bspw. die institutionelle Einbindung der Gesundheitskurse inkl. neuer Potentiale für Rekrutierung), ermöglicht zugleich aber auch eine Ausweitung der Zielgruppen.

Hinsichtlich einer *Qualitätssicherung* ist festzuhalten, dass in verschiedenen Bereichen der Fachstelle Qualitätsinstrumente existieren, die in der alltäglichen Arbeit denn auch routinemässig eingesetzt werden. Zu erwähnen sind hier insbesondere die Meilensteine oder die Evaluationsbogen für die Module. Auszumachen ist im weiteren eine gewisse Fähigkeit zur Reflexivität der Fachstelle, und zwar im Sinne einer institutionellen bzw. institutionalisierten Fähigkeit, Fehlerentwicklungen zu erkennen und entsprechende Verbesserungsschritte einzuleiten. Hingegen erschweren die teilweise vagen Zielvorgaben der einzelnen Produkte die Definition von Indikatoren und Standards erheblich. Die Bestimmung von spezifischen Wirkungsindikatoren ist gerade bei innovativen Produkten sehr anspruchsvoll, aber vor allem in Hinblick auf die Legitimation von Massnahmen, die noch nicht als etabliert gelten können, umso wichtiger. Wir legen deshalb nahe, in einem ersten Schritt detaillierte und *smarte* Zielvorgaben für die verschiedenen Interventionsebenen zu Papier zu bringen. In einem zweiten Schritt ist zu entscheiden, ob und bis zu welchem Grad es in den Kompetenz- und Aufgabenbereich der Fachstelle fallen soll, die spezifischen Wirkungen ihrer Tätigkeiten selbst zu analysieren. Unter Umständen wäre eine externe Begleitung zum Aufbau eines Qualitätssystems zu erwägen.

Die Fachstelle befindet sich in einem *Umfeld von verschiedenen AkteurInnen* mit denen sie sich abstimmen muss: Einer der wichtigsten externen Akteure ist das WE'G (Weiterbildungszentrum für Gesundheitsberufe). Die bisherige Zusammenarbeit zwischen den zwei Partnerorganisationen ist als *win-win-Situation* einzuschätzen: Die fachliche Expertise der Fachstelle und das Umsetzungspotential des WE'G ergänzten sich bislang hervorragend. Die Ablösung des WE'G vom SRK stellt deshalb umso mehr eine Herausforderung dar, die

eine sorgfältige Absprache und Koordination bedingt. Insbesondere sind detaillierte Ausdifferenzierungen der Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Aufgaben sowie der Finanzierungsmodalitäten zwischen den zwei Partnern unabdinglich. In Hinsicht auf *die Kantonalverbände* des SRK legen wir nahe, die Bemühungen für eine Zusammenarbeit zu verstärken, da ein hohes Synergiepotential existiert. Das fachliche Wissen und die Angebote der Fachstelle sind für die Kantonalverbände von grossem Interesse, da sie deren Kernbereiche betreffen. ExpertInnen schätzen denn auch, dass die Nachfrage seitens der Kantonalverbände nach den Dienstleistungen der Fachstelle in naher Zukunft steigen werden. Andererseits sind die Kantonalverbände potente Partner für die Fachstelle in Hinblick auf einen erwünschten Multiplikatoreneffekt. Eine optimale Zusammenarbeit bedingt aber, dass der Koordinationsaufwand einbezogen und die Implementierung eines klaren Finanzierungsmodells vorangetrieben wird.

Neben dem WE'G und den Kantonalverbänden spielt das Bundesamt für Gesundheit (BAG) eine wichtige Rolle: Die Fachstelle ist für das BAG eine ideale Ansprechpartnerin innerhalb des SRK für Belange im Rahmen von Migration und Gesundheit ist. Gerade deshalb besteht ein Gefahrenpotential, dass seitens des BAG zu viele Ansprüche an die Fachstelle formuliert und zu viele Aufgaben abdelegiert werden könnten. Wir empfehlen deshalb, aufgrund von detaillierten Kosten- und Ressourcenrechnungen zu prüfen, welche Dienstleistungen im Abgeltungsvertrag eingeschlossen werden sollen und welche nicht. Das BAG hat zusätzlich die wichtige Funktion eine Komplementarität und Abstimmung zwischen den Aktivitäten der Fachstelle und anderen im Bereich Migration und Gesundheit tätigen (und vom BAG finanzierten) AkteurInnen anzustreben.