



**EVALUATION DER STRATEGIE
„MIGRATION UND GESUNDHEIT 2002–2006“**

Beilagenband 2: Evaluation der Programmumsetzung

Überarbeitete Fassung

Simone Ledermann, Büro Vatter

Fritz Sager, Büro Vatter

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)

Bern, September 2006

Impressum

Vertragsnummer:	04.000221
Laufzeit:	Juli 2004 – Dezember 2006
Datenerhebungsperiode:	November 2004 – April 2006
Leitung Evaluationsprojekt im BAG:	Florence Chenaux, Sektion Forschungspolitik, Evaluation und Berichterstattung (FEB)
Metaevaluation:	Dieser Bericht war Gegenstand einer Metaevaluation durch das BAG (Sektion FEB). Die Metaevaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) stützt sich auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
1.1	Ziele und Fragestellungen der Evaluation	1
1.2	Untersuchungsdesign	3
1.2.1	Evaluationsgegenstände	3
1.2.2	Evaluationskriterien.....	4
1.2.3	Evaluationsebenen	5
1.2.4	Wirkungsmodell.....	6
1.3	Empirisches Vorgehen.....	7
1.4	Aufbau des Beilagenbands.....	8
2	Umsetzungsgremien und Vernetzung	10
2.1	Vorgehen	12
2.1.1	Erfassung der organisatorischen Vorgaben (Soll-Zustand)	12
2.1.2	Operationalisierung der Aufgaben	13
2.1.3	Empirische Erfassung der Organisation	14
2.1.4	Beurteilung der Organisation	14
2.2	Vernetzung zwischen beteiligten Bundesstellen.....	17
2.2.1	Planungsgruppe Ämter (PGÄ)	17
2.2.2	Kleines Migrationsforum Gesundheit (KMFG)	23
2.2.3	Zusammenarbeit zwischen beteiligten Bundesstellen.....	28
2.3	Vernetzung mit Institutionen aus dem Gesundheits- und Migrationsbereich	35
2.3.1	Interinstitutionelle Begleitgruppe	35
2.3.2	Zusammenarbeit mit Institutionen aus dem Gesundheits- und Migrationsbereich	44
2.4	Vernetzung mit der Migrationsbevölkerung.....	49
2.4.1	Sounding-Board Migration (SBM)	50
2.4.2	Neudefinition von Aufgaben und Strukturen	56
2.5	BAG-interne Vernetzung	64
2.5.1	BAG-interne Vernetzungsstrukturen	65
2.5.2	BAG-interne Zusammenarbeit	68
2.6	Beurteilung der Umsetzungsgremien und der Vernetzung.....	77
2.6.1	Beurteilung der Eignung der Organisationsstrukturen.....	77
2.6.2	Beurteilung der Eignung der Abläufe.....	84
2.6.3	Gesamtbeurteilung.....	87

3	Programmmanagement des BAG	92
3.1	Vorgehen	92
	3.1.1 Evaluation der Organisation	92
	3.1.2 Evaluation der Kommunikation	95
3.2	Analyse der Organisation	96
	3.2.1 Auftraggeber	96
	3.2.2 Steuergruppe bzw. Linienvorgesetzte.....	96
	3.2.3 Programmleitung	101
	3.2.4 Stab	104
	3.2.5 Teilprogrammleitung	105
3.3	Beurteilung der Eignung der Organisation.....	117
	3.3.1 Beurteilung der Eignung der Organisationsstrukturen.....	117
	3.3.2 Beurteilung der Eignung der Abläufe.....	128
	3.3.3 Gesamtbeurteilung.....	133
3.4	Analyse der Kommunikation.....	135
	3.4.1 Konzeptionelle Grundlagen	136
	3.4.2 Organisation	137
	3.4.3 Leistungen	141
	3.4.4 Wirkungen	143
3.5	Beurteilung der Kommunikation	145
	3.5.1 Konzept.....	145
	3.5.2 Organisation	146
	3.5.3 Leistungen	147
	3.5.4 Wirkungen	150
	3.5.5 Gesamtbeurteilung.....	151
4	Schlussfolgerungen	153
4.1	Kompetenzverteilung und Partnerschaften.....	153
	4.1.1 Zweckmässigkeit	153
	4.1.2 Effizienz	159
	4.1.3 Einfluss auf die Wirksamkeit.....	160
4.2	Programmmanagement des BAG.....	164
	4.2.1 Zweckmässigkeit	164
	4.2.2 Effizienz	166
	4.2.3 Einfluss auf die Wirksamkeit.....	168
5	Anhang.....	173
5.1	Literaturverzeichnis.....	173
5.2	Dokumente.....	174
	5.2.1 Gremien	174
	5.2.2 Programmmanagement BAG.....	174
5.3	Liste der befragten Personen.....	176

5.3.1	Vorgesetzte BAG.....	176
5.3.2	Programmteam BAG.....	176
5.3.3	Planungsgruppe Ämter.....	176
5.3.4	Kleines Migrationsforum Gesundheit.....	176
5.3.5	Interinstitutionelle Begleitgruppe.....	176
5.3.6	Sounding-Board Migration.....	177
5.3.7	Kommunikation.....	177
5.3.8	Integrationsdelegierte und Ausländerdienste.....	177
5.4	Gesprächsleitfäden.....	179
5.4.1	Leitfaden zur Strategieevaluation.....	179
5.4.2	Leitfaden zur Fokusgruppe.....	186
5.4.3	Leitfaden zur telefonischen Befragung der Ausländerdienste und Integrationsdelegierten.....	192

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2: Wirkungsmodell	7
Abbildung 3: Arbeitsschritte.....	8
Abbildung 3: Organigramm der Umsetzung der Strategie M+G	11
Abbildung 4: Personelle Veränderungen auf Stufe Teilprogrammleitung	106

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Evaluationsfragen.....	2
Tabelle 2: Evaluationsgegenstände	4
Tabelle 3: Fragekriterien mit zugehörigen operationalisierbaren Evaluationskriterien	5
Tabelle 4: Übersicht Kapitelstruktur.....	12
Tabelle 5: Aufgaben der Umsetzungsgremien gemäss organisatorischen Vorgaben.....	13
Tabelle 6: Erhebungsraster für die Eigenschaften der Umsetzungsgremien und der Vernetzung	16
Tabelle 7: Operative Schnittstellen mit EKA und BFM nach Interventionsbereichen.....	29
Tabelle 8: Operative Schnittstellen mit Institutionen aus dem Gesundheits- und Migrationsbereich nach Interventionsbereichen.....	45
Tabelle 9: Operative BAG-interne Schnittstellen nach Interventionsbereichen	70
Tabelle 10: Aufgabenerfüllung durch die PGÄ und das KMFG.....	79
Tabelle 11: Aufgabenerfüllung durch die IBG	79
Tabelle 12: Aufgabenerfüllung durch das SBM.....	80
Tabelle 13: Beurteilung der Eignung der Vernetzungsstrukturen	89
Tabelle 14: Beurteilung der Eignung der Vernetzungsabläufe.....	90
Tabelle 15: Erhebungsraster für die Eigenschaften der Organisation (Strukturen und Abläufe)	94
Tabelle 16: Evaluationsgegenstände der Kommunikation mit zugehörigen Kriterien	95
Tabelle 17: Personelle Ressourcen.....	107
Tabelle 22: Finanzielle Ressourcen (in CHF)	107
Tabelle 19: Anforderungen an Projektträger	109
Tabelle 20: Koordination zwischen Projekten	115
Tabelle 21: Aufgabenerfüllung durch den Auftraggeber.....	119
Tabelle 22: Aufgabenerfüllung durch die Linienvorgesetzte.....	119
Tabelle 23: Aufgabenerfüllung durch die Programmleitung.....	120
Tabelle 24: Aufgabenerfüllung durch die Teilprogrammleitungen	121
Tabelle 25: Beurteilung der Eignung der Organisation.....	133
Tabelle 26: Kommunikationsleistungen und Stand der Umsetzung	142
Tabelle 27: Beurteilung der Kommunikation	151
Tabelle 28: In die Umsetzung der Projekte finanziell eingebundene weitere Akteure	162

Abkürzungsverzeichnis

ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge (seit 01.01.2005 Teil des BFM)
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
C+G	Chancengleichheit und Gesundheit
CCE	Centre de Compétences en Evaluation (Kompetenzzentrum für Evaluation)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
FIMM	Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GFS	Gesundheitsförderung Schweiz
GMFG	Grosses Migrationsforum Gesundheit
IB B	Interventionsbereich Bildung (Aus-, Fort- und Weiterbildung)
IB F	Interventionsbereich Forschung (Grundlagen, Monitoring und Evaluation)
IB I	Interventionsbereich Information, Prävention und Gesundheitsförderung
IB T	Interventionsbereich Therapieangebote für Traumatisierte im Asylbereich
IB V	Interventionsbereich Gesundheitsversorgung
IBG	Interinstitutionelle Begleitgruppe
ikÜ	interkulturelle Übersetzung, interkulturelle(r) Übersetzer(in)
IMES	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
KID	Schweizerische Konferenz der kommunalen, regionalen und kantonalen Integrationsdelegierten
KMFG	Kleines Migrationsforum Gesundheit
KUV	Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung, BAG
M+G	Migration und Gesundheit
OdA	Organisation der Arbeitswelt
OeG	Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit, BAG
PGÄ	Planungsgruppe Ämter

PL	Programmleitung
PMG	Projekt Migration und Gesundheit
Pol	Direktionsbereich Gesundheitspolitik, BAG
SAH	Schweizerisches Arbeiterhilfswerk
SBK	Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner
SBM	Sounding-Board Migration
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
StG	Steuergruppe
TPL	Teilprogrammleitung
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
WHO	World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation)

Glossar

Adressaten

Als Adressaten werden jene Akteure bezeichnet, an welche sich staatliche Interventionen direkt richten und deren Verhalten dadurch so verändert werden soll, dass ein politisch definiertes Problem gelöst oder gemildert wird.

Begünstigte

Bei den Begünstigten handelt es sich um jene Akteure, welche die negativen Folgen eines Problems tragen und deren Situation sich infolge von staatlichen Interventionen verbessern soll.

Empirische Evidenz

Kriterium zur Beurteilung des Konzepts einer Politik. Die empirische Evidenz bezeichnet die wissenschaftliche Abstützung der Problemdefinition und der Interventionsstrategie eines politischen Programms auf gesicherten empirischen Erkenntnissen.

Interkulturelle Übersetzung (ikÜ)

Die interkulturelle Übersetzung, bisher auch interkulturelles Dolmetschen oder Sprachmitteln genannt, beinhaltet die mündliche Übertragung einer formulierten Äusserung von einer Sprache in eine andere, wobei die semantische Ebene der Kommunikation mit einbezogen wird. Es findet im Rahmen einer „Face-to-Face“-Situation statt (M+G 2002: 62).

Interkulturelle Vermittlung (ikV)

Die interkulturelle Vermittlung wird als Oberbegriff für alle Aktivitäten zur Vermittlung zwischen der Migrationsbevölkerung und einheimischen Strukturen und Inhalten verwendet. Sie beinhaltet die Vermittlung zwischen unterschiedlichen Lebenswelten und Lebensformen und ermöglicht damit Begegnungen, vermittelt Informationen und sensibilisiert für die jeweiligen Anliegen. Interkulturelle Vermittlung ist allerdings nicht zu verwechseln mit Konfliktmediation. Es handelt sich im Allgemeinen um aufsuchende Arbeit, und sie stützt sich oft auf Angehörige einer bestimmten Bevölkerungsgruppe oder eines Settings, die eingesetzt werden, um Informationen einfacher im jeweiligen Kontext zu verbreiten (M+G 2002: 62-63).

Interpolicy-Kohärenz

Kriterium zur Beurteilung des Konzepts einer Politik. Die Interpolicy-Kohärenz bezeichnet die Stimmigkeit eines Konzepts in Bezug auf andere politische Massnahmen. Die Zielvorgaben und Massnahmen eines Programms werden auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen und Massnahmen anderer Akteure hin beurteilt.

Intrapolicy-Kohärenz

Kriterium zur Beurteilung des Konzepts einer Politik. Die Intrapolicy-Kohärenz bezeichnet die Vollständigkeit, Klarheit und logische Stimmigkeit der verschiedenen Bestandteile eines Konzepts.

Migrant/Migrantin

Migrantinnen und Migranten sind gemäss der Strategie M+G jene Personen, die entweder aus einem anderen Land in die Schweiz gekommen sind (externe Migration, „erste Generation“) oder direkte Nachkommen von Migrantinnen und Migranten sind („zweite Generation“). Der Begriff ist nicht an eine Nationalität gebunden, sondern weist vielmehr auf Lebenssituationen hin.

Migration Mainstreaming

In Anlehnung an das „Gender Mainstreaming“ (BAG 2004b) wird „Migration Mainstreaming“ in dieser Evaluation definiert als eine Strategie zur Beseitigung bestehender Diskriminierungen Migrantinnen und Migranten. „Migration Mainstreaming“ im Bereich öffentliche Gesundheit anerkennt, dass Migrantinnen und Migranten aufgrund soziokultureller und sozioökonomischer Faktoren andere gesundheitliche Ausgangsbedingungen, Risiken und Bedürfnisse haben. „Migration Mainstreaming“ bedeutet, die migrationspezifischen Realitäten in allen Tätigkeiten und Vorhaben mitzudenken, damit die Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten zum Beispiel bei der Konzipierung von Dienstleistungsangeboten, bei der Planung von Projekten, beim Entscheid über den Einsatz von Ressourcen, aber auch in der Personalpolitik, in Kommunikationskonzepten oder in der Finanzplanung berücksichtigt werden. Zur Implementierung eine „Migration Mainstreaming“ braucht es Sensibilisierung von Entscheidungsträgern auf allen Ebenen.

Politikkonzept

Das Politikkonzept bezeichnet eine Politik, wie sie auf dem Papier steht. Das Konzept einer Politik weist folgende Bestandteile auf:

- *Problemdefinition:* Annahmen zur Art des Problems und zu seinen Ursachen (Kausalhypothesen).
- *Zieldefinitionen und evaluative Vorgaben:* Vorgaben dazu, wie der Zustand im Problemfeld zu verändern und mit welchen Indikatoren die Zielerreichung zu messen ist.
- *Operative Vorgaben:* Vorgaben zu den Aktivitäten, die zur Verbesserung des Problems unternommen werden sollen.
- *Organisatorische Vorgaben:* Strukturelle Vorgaben zu den Zuständigkeiten und den zur Verfügung zu stellenden Ressourcen sowie prozedurale Vorgaben zu den Verfahren, die bei der Umsetzung zu beachten sind.

Programm

Unter einem politischen Programm, kurz: Programm, versteht die Evaluationsforschung ein Bündel von einzelnen Massnahmen, die auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet sind. Die Strategie M+G stellt ein politisches Programm dar.

Zielgruppen

Der Begriff der Zielgruppe bezieht sich je nach Verwendung entweder auf die → Adressaten oder auf die → Begünstigten eines Programms oder auf beide Gruppen. In gewissen Fällen sind Adressaten und Begünstigte identisch.

1 Einleitung

Der WHO-Zielsetzung „Gesundheit für alle im Jahr 2000“ folgend, hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration (BFM)¹ und der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) eine Strategie erarbeitet, um die Probleme im Bereich Migration und Gesundheit konkret anzugehen und die Gesundheit der Migrationsbevölkerung zu verbessern. Das Grundsatzpapier „Migration und Gesundheit: Strategische Ausrichtung des Bundes 2002–2006“ (kurz: Strategie M+G) wurde im Juli 2002 vom Bundesrat verabschiedet.

Die Federführung für die Umsetzung der Strategie M+G liegt beim BAG. Es übernimmt die Gesamtkoordination und leitet die Umsetzung in vier Interventionsbereichen. In diesen Bereichen hat das BAG bei verschiedenen Organisationen Projekte in Auftrag gegeben. Für einen fünften Interventionsbereich ist das BFM zuständig. Die Aktivitäten von BAG und BFM im Rahmen der Strategie M+G werden über das EKA-Sekretariat mit dem Integrationsförderungsprogramm des Bundes koordiniert. Die Laufzeit der Strategie M+G ist mit Beschluss des Bundesrates vom 18. Mai 2005 um ein Jahr auf Ende 2007 verlängert worden.

Für die Evaluation der Strategie M+G hat das BAG ein Mandat ausgeschrieben (BAG 2004a), mit dem die Arbeitsgemeinschaft Büro Vatter/INFRAS/IDHEAP (in Zusammenarbeit mit dem ISPM, Universität Bern) beauftragt worden ist. Der vorliegende zweite Beilagenband präsentiert die Resultate der Evaluation zur Umsetzung der Strategie M+G.

Diese Einleitung gibt einen Überblick über die Aufgabenstellung der gesamten Evaluation und das zugrunde liegende Untersuchungsdesign. Dann wird ausführlicher auf das Vorgehen im Rahmen der hier vorliegenden Evaluation der Umsetzung der Strategie M+G eingegangen. Zum Schluss wird die Struktur dieses Berichts erläutert.

1.1 Ziele und Fragestellungen der Evaluation

Mit der Evaluation der Strategie M+G werden mehrere Zwecke verfolgt (BAG 2004a). Die Evaluation soll namentlich:

- der Verbesserung der Wirksamkeit der Strategie und deren Umsetzung dienen;
- einen Lernbeitrag leisten (besseres Verständnis der eigenen Arbeitsweise);
- Entscheidungsgrundlagen für das weitere Vorgehen liefern.

Mit diesen Zielen richtet sich die Evaluation einerseits an die Akteure, die an der Umsetzung des Programms beteiligt sind (Programmmanagement und Projektträger). Andererseits

¹ An der Erarbeitung der Strategie M+G beteiligten sich das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) als zwei unabhängige organisatorische Einheiten. Per 1. Januar 2005 wurden die beiden Bundesämter zum BFM fusioniert.

liefert die Evaluation Grundlagen für Entscheidungsträger sowie Institutionen und Personen, die an der Erarbeitung der Nachfolgestrategie beteiligt sind. Die Evaluation richtet sich schliesslich auch an die interessierte Öffentlichkeit.

Um diese Ziele zu erfüllen, listete das Pflichtenheft (BAG 2004a) vier Gruppen von Fragen zu bestimmten Fragekriterien auf. In Tabelle 1 sind die Fragen zusammengestellt.

Tabelle 1: Evaluationsfragen

Fragekriterium	Zugehörige Evaluationsfragen
Frageblock 1: Kompetenzverteilung und Partnerschaften	
Zweckmässigkeit	Ist das Modell der Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Partnerschaften im Migrationsbereich sinnvoll (Vor- und Nachteile)?
	Arbeitet man mit den richtigen Partnern zusammen?
	Nimmt das BAG seine Kompetenzen angemessen wahr?
Effizienz	Ist das Modell, welches auf Partnerschaften basiert, effizient in dem Sinne, als der Nutzen, welchen die Partner erzielen, den Aufwand für die Partnerschaften rechtfertigt?
Einflüsse auf die Wirksamkeit	Stellt die Zusammenarbeit mit den eidgenössischen und kantonalen Strukturen, wie erwartet, in Bezug auf die Wirksamkeit der Strategie M+G einen Erfolgsfaktor dar?
Frageblock 2: Programmmanagement des BAG	
Zweckmässigkeit	Ist die BAG-interne Organisation zweckmässig für die Umsetzung der Strategie M+G?
Effizienz	Ist das Programmmanagement des BAG effizient oder gibt es bei den finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen Sparmöglichkeiten?
Einflüsse auf die Wirksamkeit	Trägt die Art und Weise des Programmmanagements des BAG zur Zielerreichung bei?
	Wie wirkt sich die Tatsache aus, dass das Programmmanagement allein durch das BAG ohne Beteiligung der übrigen Bundesämter wahrgenommen wird?
Frageblock 3: Unterstützte Projekte	
Relevanz	Inwiefern sind die Ansätze, welche durch die unterstützten Projekte verfolgt werden, geeignet in Bezug auf die Prioritäten und Ziele der Strategie M+G?
Zweckmässigkeit	Inwiefern sind die Strukturen, welche durch die Projekte geschaffen wurden, geeignet, um die Ziele zu erreichen?
	Inwiefern wird bei Projekten, die Angebote zur Verfügung stellen, der Zugang zu diesen Angeboten den Zielen entsprechend gewährleistet?
Nachhaltigkeit	Sind die unterstützten Projekte nachhaltig insofern, als sie institutionell verankert sind?
Wirksamkeit	Welche Zielgruppen werden erreicht bzw. nicht erreicht?
	Erreichen die Projekte bei den Zielgruppen die beabsichtigten Wirkungen?
	Welche weiteren Wirkungen können bei den unterstützten Projekten festgestellt werden?
	Inwieweit erreichen die unterstützten Projekte in quantitativer und qualitativer Hinsicht ihre Ziele?

Fragekriterium	Zugehörige Evaluationsfragen
Frageblock 4: Gesamtstrategie	
Relevanz	Eignen sich die gewählten Ziele, Zielgruppen, Themen, Prioritäten und Ansätze für die Lösung der Probleme im Bereich M+G?
Wirksamkeit	Werden die mittelfristigen Ziele erreicht?
	Hat die Umsetzung der Strategie M+G neben den beabsichtigten Wirkungen weitere erwünschte oder unerwünschte Wirkungen?
Effizienz	Ist die Strategie M+G effizient in dem Sinne, als der Vergleich zwischen dem Ressourceneinsatz und den Wirkungen positiv ausfällt?

1.2 Untersuchungsdesign

Die Evaluationsfragen wurden in ein Untersuchungsdesign überführt, das eine wissenschaftliche Analyse ermöglichte. Ausgehend von den Fragen wurden verschiedene Evaluationsgegenstände, Evaluationskriterien und Evaluationsebenen definiert, die miteinander in einem Wirkungsmodell verbunden sind.²

1.2.1 Evaluationsgegenstände

Die Fragen, welche die Evaluation zu beantworten hat, lassen sich unterschiedlichen Phasen der Realisierung der Strategie M+G zuordnen. Einige Fragen beziehen sich auf die Konzeptualisierung, also auf die Strategie M+G, wie sie auf dem Papier steht. Andere Fragen betreffen die Umsetzung der Strategie M+G und wiederum andere ihre Wirkungen. Konzeptualisierung, Umsetzung und Wirkungen sind die drei idealtypischen Phasen, die bei einer Politik gängigerweise unterschieden werden.

In Anlehnung an die drei Phasen lassen sich fünf Evaluationsgegenstände definieren: In der Konzeptualisierungsphase wird ein gesellschaftliches Problem identifiziert. Ausgehend hiervon wird ein Politikkonzept entworfen, das Gegenstand der Evaluation ist. In der Umsetzungsphase muss zuerst eine Organisation aufgebaut und müssen Ressourcen zugeteilt werden, bevor dann tatsächlich Leistungen erbracht werden können. Mit den Leistungen sollen Wirkungen erzielt werden. Erstens werden Verhaltensänderungen bei den Adressaten der Politik angestrebt (Outcome³). Als Adressaten werden jene Akteure bezeichnet, an die sich die Politik direkt richtet und die dazu gebracht werden sollen, ihr Verhalten so zu verändern, dass das gesellschaftliche Problem gemildert wird (vgl. auch Glossar). Die Verhaltens-

² Das Untersuchungsdesign der Evaluation wird in diesem Abschnitt verkürzt wiedergegeben. Für eine ausführliche Darstellung sei auf das Detailkonzept (Sager und Ledermann 2004) verwiesen, das von der Begleitgruppe der Evaluation diskutiert und genehmigt wurde.

³ Die Bezeichnung der zwei Wirkungsstufen richtet sich nach der internationalen Terminologie, die vom BAG verwendet wird. In den schweizerischen Grundlagenwerken zur Evaluation (Bussmann 1997; Knoepfel et al. 2001), an welchen sich auch die vorliegende Untersuchung orientierte, werden die beiden Begriffe Outcome und Impact hingegen umgekehrt verwendet.

änderungen der Adressaten sollen dann zu Veränderungen für die Begünstigten, deren Situation sich infolge einer Politik verbessern soll, beitragen (Impact). Üblicherweise stellt sich am Schluss die Frage, wie die Politik verbessert werden könnte. Damit wird eine neue Konzeptphase eingeleitet und der Zyklus beginnt von vorne.

Die Evaluationsgegenstände lassen sich wie folgt kurz charakterisieren (Tabelle 2):

Tabelle 2: Evaluationsgegenstände

<i>Phase</i>	<i>Evaluationsgegenstand</i>	<i>Definition des Gegenstands</i>
Konzeptualisierung	Politikkonzept	Angaben zur Definition des politischen Problems und zu den staatlichen Handlungsmöglichkeiten sowie Gesamtheit der rechtlichen Bestimmungen und Weisungen zu einem politischen Programm
Umsetzung	Organisation/ Ressourcen	Akteursgefüge, das für die Umsetzung des politischen Programms zuständig ist
	Leistungen	Gesamtheit der Endprodukte des politisch-administrativen Prozesses
Wirkungen	Outcome (Wirkungen 1: Adressaten)	Gesamtheit der bei den Adressaten ausgelösten Verhaltensänderungen
	Impact (Wirkungen 2: Begünstigte)	Gesamtheit der Auswirkungen auf die Begünstigten bzw. das Politikproblem (Problemlösungsbeitrag)

Ein erster Schritt bei der Evaluation der Strategie M+G besteht darin, diese fünf Evaluationsgegenstände zu erfassen. D.h., die einzelnen Gegenstände bei der Strategie M+G werden mittels empirischer Methoden beschrieben.

1.2.2 Evaluationskriterien

Die Evaluationsfragen erfordern nicht nur eine Beschreibung, sondern verlangen auch eine Bewertung der verschiedenen Evaluationsgegenstände. Die Kriterien, nach welchen die Evaluationsfragen geordnet sind, werden zu diesem Zweck in operationalisierbare Evaluationskriterien übersetzt. Die Evaluationskriterien beziehen sich je auf bestimmte Evaluationsgegenstände. Tabelle 3 gibt hierzu einen Überblick.

Tabelle 3: Fragekriterien mit zugehörigen operationalisierbaren Evaluationskriterien

Fragekriterium	Operationalisierbares Evaluationskriterium	Definition des Evaluationskriteriums	Zugehöriger Evaluationsgegenstand
Relevanz	Empirische Evidenz	Wissenschaftliche Abstützung der zugrunde liegenden Problemdefinition und der Interventionsstrategien	<i>Konzeptualisierung:</i> Politikkonzept
	Intrapolicy-Kohärenz	Innere Kohärenz. Logische Stimmigkeit der Bestandteile des Konzepts der Strategie M+G	<i>Konzeptualisierung:</i> Politikkonzept
	Interpolicy-Kohärenz	Äussere Kohärenz. Logische Übereinstimmung der Ziele und Aktivitäten der Strategie M+G mit anderen Tätigkeiten des Bundes	<i>Konzeptualisierung:</i> Politikkonzept
Zweckmässigkeit	Eignung für die Umsetzung	Eignung der Organisationsstrukturen und Abläufe für die Leistungserbringung	<i>Umsetzung:</i> Organisation/Ressourcen
	Angemessenheit	Art, Umfang und Qualität der erbrachten Leistungen	<i>Umsetzung:</i> Leistungen
Nachhaltigkeit	Strukturelle und finanzielle Nachhaltigkeit	Institutionelle Verankerung und Finanzierungssicherheit	<i>Umsetzung:</i> Organisation/Ressourcen
Effizienz	Leistungsbezogene Effizienz	Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und erbrachten Leistungen	<i>Umsetzung:</i> Leistungen
	Wirkungsbezogene Effizienz	Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und erzielten Wirkungen	<i>Wirkungen:</i> Outcome und Impact
Wirksamkeit	Effektivität	Grad der Übereinstimmung zwischen beabsichtigten und tatsächlich eingetretenen Verhaltensänderungen bei den Adressaten	<i>Wirkungen:</i> Outcome (Wirkungen 1: Adressaten)
	Wirksamkeit	Grad der Übereinstimmung zwischen angestrebten und tatsächlich eingetretenen Wirkungen bei den Begünstigten, d.h. den MigrantInnen	<i>Wirkungen:</i> Impact (Wirkungen 2: Begünstigte)

1.2.3 Evaluationsebenen

Die Evaluation der Strategie M+G umfasst zwei Ebenen:

- *Programmebene:* Als politisches Programm bezeichnet man ein Bündel verschiedener Massnahmen, die auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet sind. Die Strategie M+G stellt ein Programm dar, denn sie umfasst eine ganze Reihe von Massnahmen. Die Vorgaben, des Strategiepapiers sowie die übergeordneten Strukturen und Tätigkeiten konstituieren die Programmebene der Strategie M+G.

- *Projektebene*: Im Falle der Strategie M+G geschieht die Leistungserbringung nicht durch den Bund, sondern durch externe Akteure in Form von Projekten. Die Gesamtheit der Aktivitäten der beauftragten externen Akteure bildet die Projektebene.

1.2.4 Wirkungsmodell

Wie aus den Fragen zu den möglichen Einflüssen auf die Wirksamkeit der Strategie M+G hervorgeht, bestand bei der Evaluation auch ein Interesse, die Wirkungszusammenhänge zu verstehen. Die Evaluation ging dabei von der Annahme aus, dass sich die Evaluationsgegenstände entsprechend dem Ablauf einer Politik beeinflussen, und dass die Programmebene in hierarchischer Weise einen Einfluss auf die Projektebene hat.

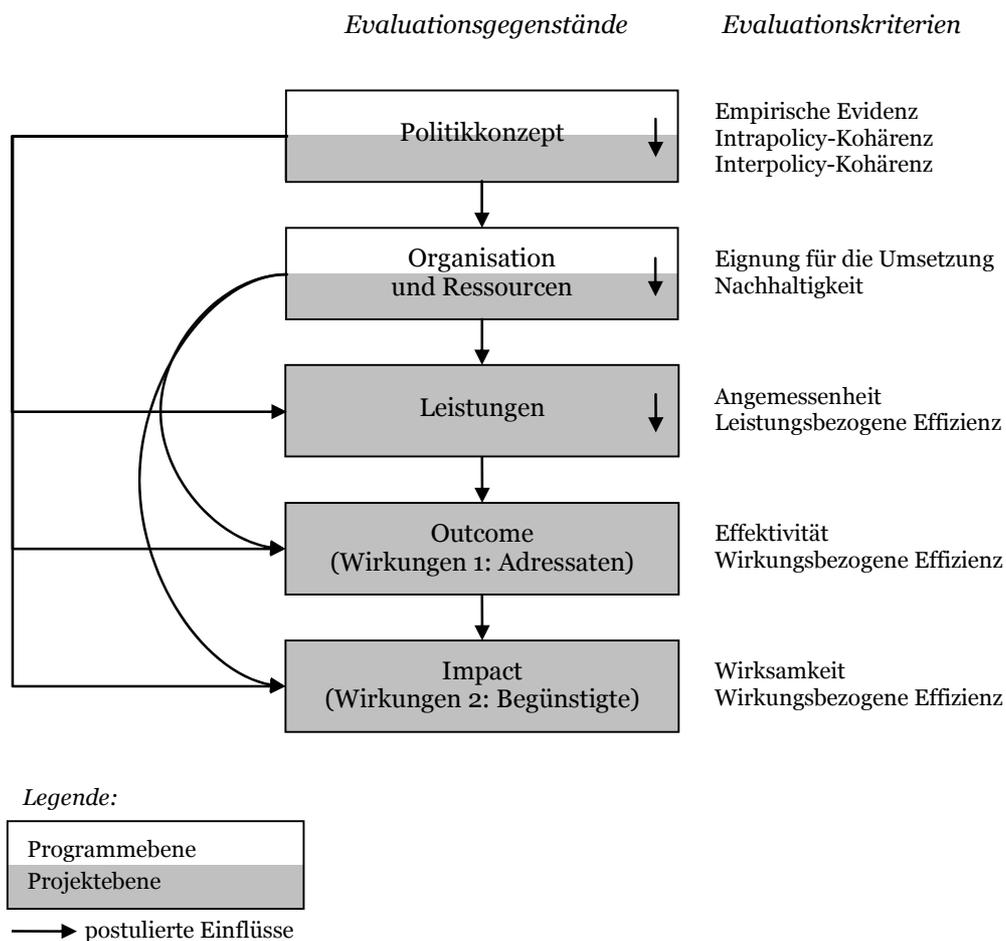
Abbildung 1 stellt das Wirkungsmodell mit den Zusammenhängen zwischen den verschiedenen Evaluationsgegenständen einerseits und der Programm- und Projektebene andererseits dar (vgl. Pfeile). Die Programmebene ist weiss und die Projektebene grau abgebildet. Zudem sind die Evaluationskriterien aufgeführt, nach denen die Gegenstände bewertet werden. Diese Evaluationskriterien sind für beide Ebenen identisch.

Aus dem Wirkungsmodell ist ersichtlich, dass nicht alle Gegenstände auf beiden Ebenen vorhanden sind. Zwar geht die Evaluation davon aus, dass das Konzept zuerst auf der Programmebene formuliert und anschliessend auf der Projektebene konkretisiert wird. Auch die Organisation und Ressourcenzuteilung findet über beide Ebenen statt. Die Leistungen und Wirkungen der Strategie M+G (Outcome und Impact) hingegen können gemäss diesem Modell nur auf der Projektebene festgestellt werden.⁴

Die Evaluation der Strategie M+G betrachtet sämtliche Evaluationsgegenstände und Ebenen. Damit handelte es sich im vorliegenden Fall um eine Globalevaluation (BAG 1997: 67).

⁴ Bei der Kommunikation werden auf Programmebene ebenfalls Leistungen erbracht, mit denen eine Wirkung angestrebt wird.

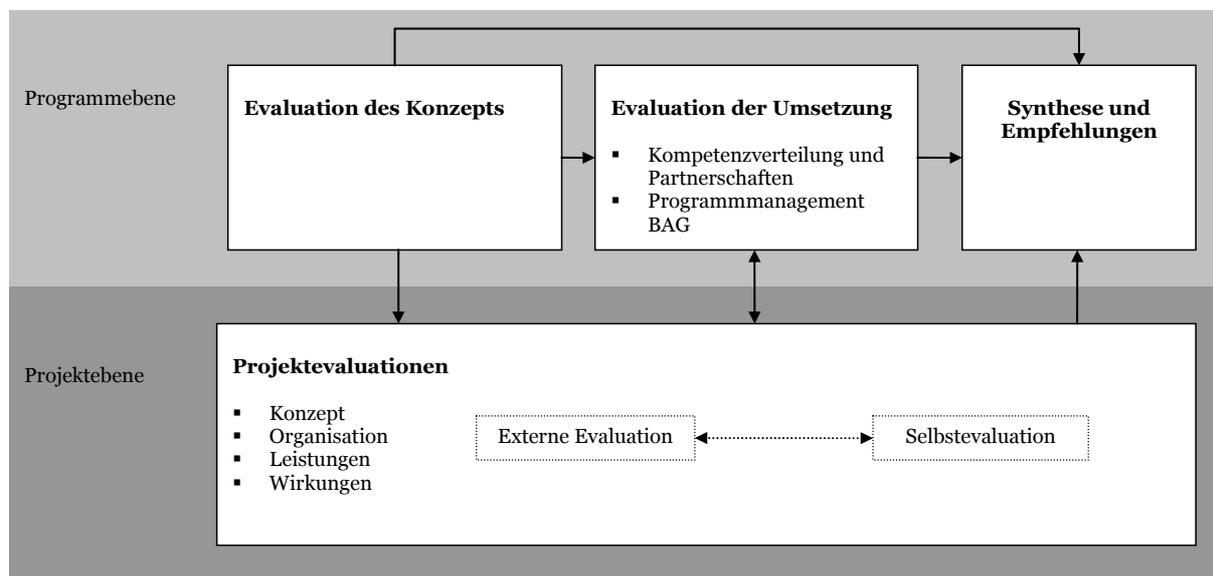
Abbildung 1: Wirkungsmodell



1.3 Empirisches Vorgehen

Den zwei Evaluationsebenen entsprechend, ist das Vorgehen der Evaluation im Prinzip zweigleisig: Einerseits wird eine Programmevaluation durchgeführt; andererseits werden die einzelnen Projekte evaluiert. Die *Programmevaluation* besteht aus der Evaluation des Programmkonzepts und der vorliegenden Evaluation der Umsetzung, bei der erstens der Einbezug der verschiedenen Akteure und zweitens das Programmmanagement des BAG betrachtet werden. Abgesehen von der Kommunikation werden auf Programmebene dagegen keine Leistungen erbracht und keine direkten Wirkungen beabsichtigt. Bei den *Projektelevaluationen* werden die Konzepte, die Organisation der Umsetzung, die Leistungen sowie die Wirkungen untersucht. Dies geschieht sowohl durch eine Beurteilung des Evaluationsteams als auch (zumindest teilweise) durch Selbstevaluationen in den Projekten (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Arbeitsschritte



Wie in Abbildung 2 durch die Pfeile angedeutet wird, fließen die Ergebnisse der einzelnen Teiluntersuchungen in die jeweils nächsten Arbeitsschritte ein. So liefert die Evaluation des Programmkonzepts die Vorgaben, anhand welcher die Umsetzung auf Programmebene einerseits und die einzelnen Projekte andererseits beurteilt werden. Bei der Evaluation der Umsetzung auf Programmebene werden ausserdem die Resultate der Projektebene mitberücksichtigt. Im Schlussbericht werden sämtliche Ergebnisse sowohl aus der Evaluation des Programmkonzepts, der Programmumsetzung als auch der Projektevaluationen synthetisiert. Auf dieser Basis werden schliesslich Empfehlungen abgegeben.

Bei der empirischen Erfassung und Bewertung der Evaluationsgegenstände und der Überprüfung der Zusammenhänge zwischen ihnen stehen bei dieser Evaluation drei Vorgehensweisen im Vordergrund: die Dokumentenanalyse, das Leitfadeninterview und die Sekundärdatenanalyse. Das Vorgehen wird zu Beginn der einzelnen Kapitel jeweils näher erläutert.

1.4 Aufbau des Beilagenbands

Der vorliegende zweite Beilagenband entspricht dem Kästchen „Evaluation der Umsetzung“ auf Programmebene in Abbildung 2. Untersucht werden in der Folge dementsprechend die Kompetenzverteilung und die Partnerschaften einerseits (Kapitel 2) und das Programmmanagement des BAG andererseits (Kapitel 3). Die Analysen dieses Berichts liefern damit Grundlagen zur Beantwortung der Frageblöcke 2 und 3 (siehe Tabelle 1, S. 2) der Evaluation, die in Kapitel 4 geleistet wird.

Nach dieser Einleitung (Kapitel 1) geht Kapitel 2 auf die Einbindung verschiedener Akteure in die Programmumsetzung ein. Den Ausgangspunkt stellen dabei die diversen Gremien dar,

die eigens für die Umsetzung der Strategie M+G gebildet wurden und in welchen unterschiedlichen Akteursgruppen vertreten sind.

Kapitel 3 konzentriert sich auf die Programmabwicklung beim BAG. Untersucht wird, ob und wie das BAG seine Aufgaben wahrnimmt. Dabei wird auch die Brücke geschlagen zur Projektebene, indem gefragt wird, ob die Projektträger vom BAG gut unterstützt werden.

In Kapitel 3 wird ausserdem die Kommunikation näher betrachtet. Diese stellt eine Leistung dar, die auf Programmebene erbracht wird, während die übrigen Leistungen der Strategie M+G auf Projektebene umgesetzt werden. Bei der Kommunikation werden die konzeptionellen Grundlagen, die Organisation und die Ressourcen sowie die Leistungen betrachtet. Soweit möglich, werden auch Aussagen zu den Wirkungen der Kommunikation gemacht.

Kapitel 4 fügt die Erkenntnisse der Evaluation zusammen, indem die zugrunde liegenden Fragen zu den Partnerschaften und zur Kompetenzverteilung sowie zum Programmmanagement des BAG ausführlich beantwortet werden, wobei wiederum auch die Ergebnisse aus den Projektevaluationen berücksichtigt werden. Eine ausführliche Darstellung der Erkenntnisse der Projektevaluationen ist im dritten Beilagenband zur Evaluation (Hammer et al. 2006) zu finden.

2 Umsetzungsgremien und Vernetzung

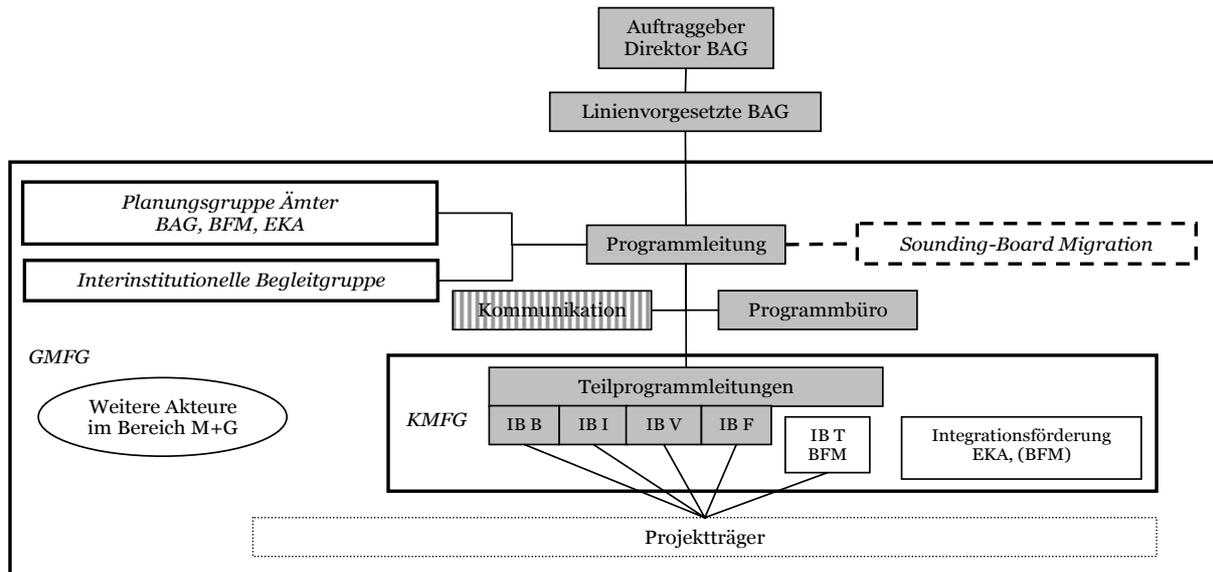
Die Strategie M+G wird unter der Federführung des Bundesamts für Gesundheit (BAG) umgesetzt. Der Fachbereich M+G in der Sektion Chancengleichheit und Gesundheit (Sektion C+G) des BAG ist für die Gesamtstrategie sowie für die Abwicklung der Projekte in den vier Interventionsbereichen Bildung (IB B), Information, Prävention und Gesundheitsförderung (IB I), Gesundheitsversorgung (IB V) sowie Forschung (IB F) verantwortlich.

Für den Interventionsbereich Therapieangebote für Traumatisierte im Asylbereich (IB T) war in den zwei ersten Jahren der Umsetzung das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) zuständig. Anfang 2005 ist diese Kompetenz an das Bundesamt für Migration (BFM), das aus der Fusion von BFF und dem Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) entstanden ist, übergegangen. Daneben findet eine Koordination der Strategie M+G mit der Integrationsförderung des Bundes, die von der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) in Zusammenarbeit mit dem IMES bzw. seit Anfang 2005 gemeinsam mit dem BFM durchgeführt wird, statt. Durch die Fusion von IMES und BFF schied die Person aus dem ehemaligen IMES, die an der Umsetzung der Strategie M+G beteiligt gewesen war, aus.

Bereits im Strategiepapier wird betont, dass die Zusammenarbeit verschiedener Akteure aufgrund des interinstitutionellen Charakters des Feldes Migration und Gesundheit für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie M+G unabdingbar sei (M+G 2002: 3, 6, 38, 39). Um die Ziele der Strategie zu erreichen, heisst es, sei es nötig, dass die verschiedenen Bundesämter, die Kantone, die Gemeinden sowie auch private Organisationen zusammenspannten. In die Umsetzungsstrukturen sollten deshalb sowohl staatliche Akteure auf unterschiedlicher Ebene als auch verschiedene private Akteure eingebunden werden. Zur Rolle des Bundes heisst es, er verstehe sich als Promotor und Koordinator und setze selber keine Massnahmen um (M+G 2002: 39).

In der Funktion des Promotors und Koordinators kommt der Vernetzung des Bundes mit verschiedenen Akteuren eine besondere Bedeutung zu. Im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G sind denn auch verschiedene Partnerschaften aufgebaut worden. Einerseits wurden verschiedene Organisationen als Träger von Projekten eingespannt. Andere Organisationen wurden dagegen zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern von staatlichen Stellen auf verschiedenen Ebenen und mit Personen aus der Migrationsbevölkerung in Gremien eingeladen, welche die Umsetzung der Strategie M+G begleiten sollen. Diese Gremien stellen den Ausgangspunkt für die folgende Analyse der Vernetzung der Strategie M+G dar. Nicht Gegenstand dieses Kapitels sind hingegen die Beziehungen zu den Projektträgerorganisationen; diese Beziehungen werden erst im folgenden Kapitel 3 zum Programmmanagement des BAG angesprochen. Bei der Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Partnerschaften und zur Kompetenzverteilung (vgl. Frageblock 1, Tabelle 1, S. 2) in Kapitel 4 werden die Erkenntnisse zur Vernetzung mit den Projektträgern dann aber ebenfalls berücksichtigt.

Abbildung 3: Organigramm der Umsetzung der Strategie M+G



Legende: Das Organigramm stellt die bei der Evaluation vorgefundene Struktur dar, Stand Januar 2006. Graue Kästchen stellen BAG-interne Einheiten dar. Die Kommunikation wird sowohl intern als auch extern abgewickelt. Dicke Kästchen mit kursiver Bezeichnung stellen Umsetzungsgremien dar. Sounding-Board Migration: gegenwärtiger Status nicht geklärt, Erläuterungen siehe Text, Abschnitt 2.4.1. GMFG: Grosses Migrationsforum Gesundheit; KMFG: Kleines Migrationsforum Gesundheit. Weitere Abkürzungen siehe Abkürzungsverzeichnis.

Das Organigramm in Abbildung 3 oben vermittelt einen Überblick zu den vorhandenen Strukturen. Es lassen sich drei Arten von Akteuren unterscheiden, zu welchen im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G der Versuch einer Institutionalisierung der Vernetzung über Gremien unternommen worden ist:

- *Beteiligte Bundesstellen:* Die neben dem BAG beteiligten Bundesstellen BFM und EKA sind in der *Planungsgruppe Ämter* (PGÄ) und im *Kleinen Migrationsforum Gesundheit* (KMFG) vertreten;
- *Institutionen aus dem Gesundheits- und Migrationsbereich:* werden über die *Interinstitutionelle Begleitgruppe* (IBG) eingebunden.
- *Migrationsbevölkerung:* wird über das *Sounding-Board Migration* (SBM) einbezogen.

Im vorliegenden Kapitel werden diese Gremien sowie die Beziehungen des BAG zu den in den Gremien vertretenen Akteuren betrachtet. Zusätzlich wird im vorliegenden Kapitel die *BAG-interne Vernetzung* untersucht, für die es allerdings keine spezielle Plattform gibt. Das Grosse Migrationsforum Gesundheit (GMFG), das als jährliche Grosstagung sämtliche an der Umsetzung beteiligten sowie weitere Akteure aus dem Gesundheits- und Migrationsbereich einschliesst, wird im Rahmen dieses Evaluationsberichts bei der Kommunikation (Kapitel 3.4) betrachtet.

Die Struktur des vorliegenden Kapitels lässt sich wie folgt tabellarisch zusammenfassen:

Tabelle 4: Übersicht Kapitelstruktur

<i>Akteursgruppe</i>	<i>Zugehörige Umsetzungsgremien</i>	<i>Abschnitt</i>
Beteiligte Bundesstellen (BAG, BFM, EKA)	Planungsgruppe Ämter, KMFG	2.2
Institutionen aus Gesundheits- und Migrationsbereich	Interinstitutionelle Begleitgruppe	2.3
Migrationsbevölkerung	Sounding-Board Migration	2.4
BAG-interne Abteilungen/Sektionen	(Project Board, KMFG, IBG, Teamsitzungen)	2.5

Zum Schluss wird in Abschnitt 2.6 eine zusammenfassende Bewertung der Organisation und der Abläufe der Vernetzung mit den verschiedenen Akteursgruppen vorgenommen. Vorgängig zur Analyse wird das Vorgehen näher erläutert.

2.1 Vorgehen

Die Gremien, die für die Umsetzung der Strategie M+G gebildet wurden, sind Teil der Organisation. Demnach werden sie im Rahmen dieser Evaluation auf ihre Eignung hin betrachtet. Dazu wurde eine Organisationsanalyse durchgeführt, die sowohl die Strukturen als auch die Prozesse umfasste. Das Vorgehen ist in Tabelle 6 am Ende dieses Abschnitts (S. 16) synoptisch zusammengefasst. Es umfasste grob vier Schritte.

2.1.1 Erfassung der organisatorischen Vorgaben (Soll-Zustand)

In einem ersten Schritt wurden die organisatorischen Vorgaben zu den einzelnen Gremien erfasst. Dies geschah im Rahmen der Evaluation des Programmkonzepts (vgl. Ledermann et al. 2006: 46ff.). Dazu wurde eine detaillierte qualitative Inhaltsanalyse des Strategiepapiers (M+G 2002) und des Projektantrags (BAG 2003) nach Mayring (2003) durchgeführt. Die organisatorischen Vorgaben umfassen Angaben zur Zusammensetzung, der geplanten Anzahl Sitzungen sowie insbesondere Vorgaben zu den Aufgaben der einzelnen Gremien.

2.1.2 Operationalisierung der Aufgaben

Die organisatorischen Vorgaben sehen für die einzelnen Gremien folgende Aufgaben vor:

Tabelle 5: Aufgaben der Umsetzungsgremien gemäss organisatorischen Vorgaben

Aufgaben	PGÄ	KMFG	IBG	SBM	GMFG*
Gegenseitige Information	X	X	X		X
Koordination	X	X	X		
Absprache	X		X		
Vernetzung		X			X
Unterstützung der Umsetzung			X		
Gewinnung regionaler und kantonaler Partner (Sensibilisierung, Dezentralisierung)			X		
Begleitung der Umsetzung aus fachlicher Optik				X	
Begleitung der Umsetzung aus Betroffenenoptik				X	
Diskussion, Kommentierung und Beurteilung von Teilstrategien und Resultaten (Reflexion)				X	
Anpassungsvorschläge für die Umsetzung				X	
Kommunikation zu Strategie M+G in Netzwerken				X	

Legende: * GMFG wird als Teil der Kommunikation behandelt.

Um den Umfang der Aufgabenerfüllung bestimmen zu können, erwies es sich als notwendig, bei gewissen Aufgaben eine genauere Abgrenzung vorzunehmen, insbesondere in Bezug auf die Begriffe Information, Koordination, Absprache und Vernetzung, die je bei mehreren Gremien vorkommen. Es sind für die vorliegende Evaluation folgende Definitionen festgelegt worden:

- *Information* wird als eine Mitteilung eines Akteurs verstanden, die dazu dient, eine oder mehrere andere Akteure über etwas in Kenntnis zu setzen. Sie bezeichnet somit einen *einseitigen Prozess*. Die Vorgabe, dass eine gegenseitige Information stattfinden soll, wird daher so verstanden, dass durch ein Gremium sowohl andere Akteure über Angelegenheiten des BAG als auch das BAG über Belange der anderen Akteure in Kenntnis gesetzt werden sollen.
- *Koordination* wird als ein *Interaktionsprozess* aufgefasst, welcher der gegenseitigen Abstimmung dienen soll, jedoch unterschiedlich weit gehen kann.
- Die *Absprache* wird als ein mögliches Resultat des Koordinationsprozesses verstanden, nämlich als eine von mehreren Akteuren gemeinsam erarbeitete *Entscheidung*.
- Unter *Vernetzung* wird im Rahmen dieser Evaluation das Vorhandensein und/oder die Zunahme von Interaktionen in sozialen Netzwerken⁵ verstanden. Soziale Netzwerke um-

⁵ „A social network consists of a finite set or sets of actors and the relation or relations defined on them” (Wasserman und Faust 1994: 20).

fassen einerseits einseitige, so genannt gerichtete Beziehungen wie einseitige Informations- oder Ressourcenflüsse oder einseitige Unterstützung. Andererseits gibt es auch gegenseitige, ungerichtete Beziehungen wie zum Beispiel den Dialog. Die Vernetzung umfasst mit dieser Definition sowohl die *Information* als auch die *Koordination*.

Die Verwendung der übrigen Aufgabenbezeichnungen wird in den Abschnitten zu den entsprechenden Gremien erläutert.

2.1.3 Empirische Erfassung der Organisation

Die organisatorischen Vorgaben dienen in der Folge als Referenzpunkt für die Erfassung der tatsächlichen Organisation. In Bezug auf die *Organisationsstrukturen*, d.h. die vorhandenen Gremien, wurden dazu einerseits die Protokolle sowie weitere verfügbare Unterlagen betrachtet, andererseits wurden mit Akteuren aus den verschiedenen Gremien Expertengespräche durchgeführt. Die Erfassung der *Organisationsabläufe*, also der tatsächlichen Zusammenarbeit, basierte fast ausschliesslich auf den Expertengesprächen.

Dokumentenanalyse

Es wurden qualitative Inhaltsanalysen der Protokolle sowie weiterer verfügbarer Unterlagen durchgeführt, bei denen die organisatorischen Vorgaben zur Zusammensetzung, Sitzungsfrequenz und den Aufgaben der einzelnen Gremien als Kategorien verwendet wurden. Diese Dokumentenanalysen dienten als Grundlage für die Expertengespräche.

Expertengespräche

Auf der Basis eines umfassenden Leitfadens (siehe Anhang 5.4.1) wurden mit Akteuren der verschiedenen Gremien sowie mit dem Programmteam im BAG und weiteren Beteiligten Einzelgespräche durchgeführt (siehe Liste der befragten Personen in Anhang 5.3). Dabei wurden gemäss dem Grad ihrer Beteiligung unterschiedliche Schwerpunkte gelegt. Der Leitfaden mit den entsprechenden Schwerpunkten wurde den befragten Personen vorgängig zugestellt. Die Expertengespräche wurden aufgezeichnet und anschliessend in ein Raster, das den Evaluationsfragen folgt, transkribiert. Auf Wunsch wurden die Gesprächsprotokolle den Befragten zum Gegenlesen zugestellt.

Die Auswertung der Gesprächsprotokolle erfolgte in gleicher Weise wie die Dokumentenanalysen: Sie wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen, bei der die organisatorischen Vorgaben als Kategorien verwendet wurden.

2.1.4 Beurteilung der Organisation

Die Kriterien, die zur Beurteilung der Umsetzungsgremien und der Zusammenarbeit herangezogen werden, sind in Tabelle 6 (S. 16) aufgeführt. Die beteiligten Akteure wurden danach befragt, ob ihnen ihre Aufgaben klar sind. Zudem wurde der Grad der Erfüllung der vorgegebenen Aufgaben sowie die Zweckmässigkeit der Zusammensetzung, Sitzungsfrequenz und

Sitzungsgestaltung im Hinblick auf diese Aufgaben ermittelt. Die gesamte Vernetzungsstruktur der Strategie M+G wird zum Schluss dieses Kapitels auf ihre Eignung für die Umsetzung hin beurteilt. Die Abläufe wurden einerseits hinsichtlich der Qualität der bestehenden Zusammenarbeit sowie der Ausschöpfung des gemäss Meinung der Beteiligten vorhandenen Vernetzungspotenzials bewertet.

Für die Beurteilung der Organisation wurden einerseits die beteiligten Akteure nach einer Einschätzung der Strukturen und Abläufe gefragt. Diese Meinungen werden in kondensierter Form wiedergegeben. Andererseits hat das Evaluationsteam, gestützt auf die organisatorischen Vorgaben, die Dokumente sowie die Gesamtsicht, die sich aus den verschiedenen Meinungen der befragten Akteure ergibt, jeweils eigenständige Beurteilungen vorgenommen.

Tabelle 6: Erhebungsraster für die Eigenschaften der Umsetzungsgremien und der Vernetzung

Kriterium	Definition	Indikatoren	Erhebungsmethoden	Quellen
Eignung für die Umsetzung	Eignung der Organisationsstrukturen (Umsetzungsgremien) für die Leistungserbringung im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G	<ul style="list-style-type: none"> – Klarheit der Aufgaben und Kompetenzen aus Sicht der beteiligten Akteure – Grad der Aufgabenerfüllung – Zweckmässigkeit der Zusammensetzung (Anzahl Akteure und deren Nähe zur Strategie M+G, Fachwissen, hierarchische Stellung) im Hinblick auf Art und Umfang der Aufgaben – Zweckmässigkeit der Sitzungsfrequenz und Sitzungsgestaltung im Hinblick auf Art und Umfang der Aufgaben 	Dokumentenanalyse	<p><i>Soll:</i> Organisatorische Vorgaben (vgl. Ledermann et al. 2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Projektantrag (BAG 2003) – Organigramme – Stellenbeschreibungen und Pflichtenhefte <p><i>Ist:</i> Protokolle und weitere Unterlagen zu einzelnen Gremien (s. Liste der Dokumente in Anhang 5.2):</p> <ul style="list-style-type: none"> – PGÄ – KMFG – IBG – SBM
		<ul style="list-style-type: none"> – Eindeutigkeit der faktischen horizontalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung (Koordination auf gleicher hierarchischer Stufe) – Eindeutigkeit der faktischen vertikalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung (Koordination zwischen hierarchischen Stufen) 	Leitfadeninterviews (s. Leitfäden in Anhang 5.4)	<p>Personenkreis (s. Liste der Befragten in Anhang 5.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Programmteam BAG – PGÄ – KMFG – IBG – SBM
	Eignung der Abläufe (Zusammenarbeit) für die Leistungserbringung im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G	<ul style="list-style-type: none"> – Qualität der Zusammenarbeit (Intensität, Zufriedenheit und Engagement der beteiligten Akteure) – Nutzungsgrad des geschätzten Vernetzungspotenzials (Vergleich zwischen bearbeiteten und insgesamt möglichen operativen Schnittstellen) 	Leitfadeninterviews (s. Leitfäden in Anhang 5.4)	<p>Personenkreis (s. Liste der Befragten in Anhang 5.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Programmteam BAG – PGÄ – KMFG – IBG – SBM

2.2 Vernetzung zwischen beteiligten Bundesstellen

In diesem Abschnitt wird die Vernetzung zwischen den Bundesstellen, welche die Strategie M+G gemeinsam tragen, betrachtet. Diese Betrachtung geschieht ausgehend vom Fachbereich M+G im BAG, der die Federführung bei der Umsetzung der Strategie M+G hat. Erstens werden die Beziehungen zwischen dem BAG und dem BFM bzw. zwischen dem BAG und den bis 2004 noch getrennten Ämtern BFF und IMES untersucht. Zweitens geht es um die Verbindungen zwischen dem BAG und der EKA. Nur am Rande betrachtet werden die Beziehungen zwischen der EKA und dem BFM, da diese namentlich in Bezug auf die Sektion Integration relativ eng sind, jedoch kaum etwas mit der Strategie M+G zu tun haben. In Bezug auf die Strategie M+G steht hingegen die Sektion Finanzen und Subventionsaufsicht im BFM, die für den IB T zuständig ist, im Vordergrund.

Die Vernetzung zwischen BAG, BFM und EKA wurde im Rahmen der Strategie über zwei Gremien strukturell verankert: einerseits über die Planungsgruppe Ämter, die auf strategischer Ebene angesiedelt ist, und andererseits über das Kleine Migrationsforum Gesundheit, das die Verbindungen auf operativer Ebene gewährleisten soll. Ausgehend von den organisatorischen Vorgaben, die für diese zwei Gremien bestehen, wird ihr tatsächliches Funktionieren näher untersucht. Im Zentrum steht die Frage, wie die Gremien ihre jeweiligen Aufgaben wahrnehmen und was die Gründe dafür sind. Anschliessend werden die Schnittstellen beschrieben, bei welchen zwischen den Bundesstellen tatsächlich eine operative Zusammenarbeit stattgefunden bzw. zumindest aktiv angegangen wurde, bevor die Zusammenarbeit des BAG mit der EKA und mit dem BFM gewürdigt wird.

2.2.1 Planungsgruppe Ämter (PGÄ)

Die Planungsgruppe Ämter (PGÄ) stellt das Koordinationsgremium der an der Strategie M+G beteiligten Bundesstellen auf strategischer Ebene dar. Die organisatorischen Vorgaben zur PGÄ aus dem Projektantrag (BAG 2003: 16-19) lauten zusammengestellt wie folgt:

<i>Gremium</i>	<i>Zusammensetzung</i>	<i>Aufgaben</i>	<i>Prozedurale Vorgaben</i>
Planungsgruppe Ämter (PGÄ)	Programmleitung (BAG), BFF, IMES, EKA	<ul style="list-style-type: none">– Gegenseitige Information– Koordination– Absprache	<ul style="list-style-type: none">– Sitzungsfrequenz: 2–3/Jahr

Die Funktionsweise der PGÄ wird im Folgenden entlang der organisatorischen Vorgaben analysiert. Ausgehend davon wird die Eignung der PGÄ anschliessend beurteilt.

Analyse der PGÄ

Zusammensetzung

Die PGÄ setzte sich ursprünglich zusammen aus der Programmleitung (PL) sowie je einer Person mit Führungsfunktion vom BFF, von der EKA und vom IMES. Mit der Fusion von BFF und IMES zum BFM per 1. Januar 2005 kam sowohl die Stelle im BFF, die den IB T betreute, als auch die Sektion im IMES, die im Rahmen der Integrationsförderung an der Umsetzung der Strategie M+G beteiligt war, zum neuen Direktionsbereich „Bürgerrecht und Integration“. Es wurde entschieden, das Thema Gesundheit innerhalb des neuen Direktionsbereichs nur noch an einer Stelle zu behandeln, und zwar aufgrund der operativen Beteiligung an der Strategie bei der ehemaligen BFF-Stelle. Die Vertretung des IMES schied deshalb aus der Planungsgruppe aus. Die PGÄ setzt sich gegenwärtig demnach zusammen aus der Programmleitung, der Leitung des EKA-Sekretariats sowie der Leitung der Sektion Subventionsaufsicht des BFM.

Sitzungsfrequenz und -teilnahme

Bisher fanden pro Jahr wie vorgesehen zwei Sitzungen dieses Gremiums statt. Die Sitzungen wurden von der Programmleitung der Strategie M+G geleitet. Mit einer Ausnahme war immer mindestens eine Vertretung der relevanten Ämter und Stellen an den Sitzungen anwesend.

Sitzungsablauf

Aus den Protokollen der Sitzungen der PGÄ lässt sich erkennen, dass der Aufbau der Sitzungen einem ähnlichen Muster folgte. Die einzelnen Traktanden lassen sich unter drei Punkten zusammenfassen.

- *Information zum Stand der Umsetzung:* Einen ersten Anteil nahmen die Ausführungen über den Stand der Umsetzung der Strategie M+G ein. An der ersten Sitzung (Protokoll PGÄ vom 19.03.2003) wurden der Projektantrag, die Organisationsstruktur für die Umsetzung der Strategie M+G sowie die einzelnen Aufgabenbereiche der Gremien vorgestellt. An den folgenden Sitzungen wurden die Teilnehmenden von der Sitzungsleitung entlang der fünf Interventionsbereiche über den Stand der einzelnen Projekte informiert. Für die Orientierung über den Stand der Projekte im IB T war die Vertretung des BFF resp. BFM zuständig. Den Teilnehmenden wurde in der Regel eine schematische Übersicht über den Stand der Umsetzung oder eine tabellarische Übersicht der Jahresplanung entweder vorgängig mit der Traktandenliste zugestellt oder in der Sitzung abgegeben. Die Ausführungen in den Sitzungen über den Stand der Projekte beschränkten sich damit auf die wichtigsten Punkte, bei denen Erklärungsbedarf bestand. Während einzelne Projekten nur punktuell und einmalig angesprochen wurden, schenkten die Sitzungsteilnehmenden anderen Projekten vermehrt Aufmerksamkeit.

Zusätzlich zu den Mitteilungen zum Stand der Umsetzung der Strategie M+G wurden auch *Anliegen zu einzelnen Projekten* diskutiert. Beispielsweise unterbreitete das BAG den Vorschlag der Bildung einer Begleitgruppe und einer Kerngruppe im Bereich der interkulturellen Übersetzung, um die relevanten Akteure auf Bundes-, Kantons- und Nutzerseite besser einzubinden (Protokoll PGÄ vom 18.11.2004).

- *Information aus den einzelnen Bundesstellen:* Ein zweiter inhaltlicher Bestandteil der Sitzungen waren die Ausführungen zu (übergeordneten) Vorhaben innerhalb der einzelnen Bundesstellen, welche die Strategie M+G tangierten. Im Mittelpunkt des Interesses standen organisatorische Veränderungen. Die Sitzungsteilnehmenden wurden über die durch die Reorganisation des BAG und die Fusion des BFF und IMES bedingten neuen Zuständigkeiten informiert und über die Auswirkungen auf die Finanzlage aufgeklärt. Auch die EKA informierte über interne Reformvorschläge, die sie im Auftrag des Bundesrates prüfen musste (Protokoll PGÄ vom 01.06.2005 und 09.11.2005). Zudem wurde gegenseitig über die Schwerpunkte der Tätigkeiten der einzelnen Stellen im kommenden Jahr informiert (Protokoll PGÄ vom 09.11.2005).
- *Zusammenarbeit der Bundesstellen:* Ein dritter Punkt im Sitzungsaufbau betraf die Zusammenarbeit der Bundesstellen im Schnittstellenbereich. Die einzelnen Anliegen, bei denen eine Zusammenarbeit der Bundesstellen als notwendig erachtet wurde, widerspiegeln ein heterogenes Ensemble von Problemen. Die Teilnehmenden koordinierten beispielsweise projektrelevante Anliegen wie die Regelung des Einsatzes von professionellen und nicht-professionellen Übersetzenden oder das Vorgehen beim Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung (Protokoll PGÄ vom 19.03.2003). Auch wurde über die Notwendigkeit der verschiedenen Gremien diskutiert (Protokoll PGÄ vom 09.11.2005). Die Teilnehmenden berieten aber auch über Themen, die Schnittstellen zum Bereich Migration und Gesundheit aufwiesen. Beispielsweise wurde das neue Berufsbildungsgesetz thematisiert (Protokoll PGÄ vom 18.11.2004).

Aufgabenwahrnehmung

Die Funktionen der PGÄ sind laut den organisierten Vorgaben die gegenseitige Information, Koordination und Absprache (siehe Aufgabendefinitionen in Abschnitt 2.1.2).

- *Information:* Nach den Protokollen der Sitzungen zu urteilen, handelt es sich bei der PGÄ vorwiegend um ein *Informationsgremium*. Die Sitzungsteilnehmenden wurden erstens über den Stand der Umsetzung der Strategie M+G orientiert. Zweitens wurden die Teilnehmenden laufend über die Reorganisationsvorhaben in den einzelnen Bundesstellen sowie auch über deren Konsequenzen auf die Umsetzung der Strategie M+G informiert. Drittens wurden Informationen über interne Vorhaben der Bundesstellen vorgebracht, die den Bereich M+G tangierten. Die Sitzungsbeiträge der Teilnehmenden sind in den Protokollen eher asymmetrisch verteilt, wobei Mitteilungen durch die Programmleitung

aus dem BAG deutlich überwogen. Dies lässt sich einerseits auf die Sitzungsleitungsfunktion der Programmleitung zurückführen, die dadurch eine führende Position innerhalb der PGÄ einnahm, und andererseits auf die zentrale Rolle des BAG bei der Umsetzung der Strategie.

Die Folgerungen aus den Protokollen wurden in Gesprächen mit den Personen aus der PGÄ weitgehend bestätigt. Die Personen gehen darin einig, dass der *Informationsaustausch die wichtigste Funktion* ist. Die Information über den Stand der Umsetzung wird von der EKA und dem BFM als ausreichend und quantitativ angemessen bewertet. Dieser Teil der Sitzung nimmt laut der Programmleitung immer weniger Platz ein. Daneben messen die Beteiligten auch den Informationen aus den anderen Bundesstellen eine Bedeutung zu. Es sei wichtig, die Stossrichtungen der Partner zu kennen und eigene Schwerpunkte einbringen zu können, auch wenn keine konkreten Überschneidungen bestehen würden. Von den Teilnehmenden werden die Beiträge an den Sitzungen nicht als unausgeglichen empfunden.

- *Koordination*: Die Koordination im Sinne einer gegenseitigen Abstimmung nahm deutlich weniger Platz ein als die Information. Sie lässt sich in zwei Kategorien aufspalten. Einerseits erteilten sich die Sitzungsteilnehmenden gegenseitig *Hinweise und Ratschläge* im Sinne einer Erschliessung von Wissen. Beispielsweise wurde auf kompetente Fachpersonen hingewiesen, deren Ratschlag zu konkreten Problemstellungen eingeholt werden könnte, oder einzelne spezifische Fragen der Sitzungsteilnehmenden wurden geklärt. Andererseits haben einige *wenige inhaltliche Diskussionen* stattgefunden, die sich sowohl auf die Ausrichtung der Strategie M+G wie auch auf einzelne Projekte bezogen.

Der Stellenwert von Diskussionen wurde von den Teilnehmenden unterschiedlich beurteilt. Zwar sind alle der Meinung, es würden inhaltliche Diskussionen stattfinden, laut zwei Personen sind sie jedoch beschränkt. Zudem beziehen sie sich weniger auf die Strategie M+G als auf *übergeordnete Themen*. Von einer Person wurden diese inhaltlichen Diskussionen dennoch sehr geschätzt, da sie es erlaubten, gemeinsame strategische Interessen zu erkennen. Ausdrücklich hervorgehoben wurde ebenfalls, dass es sich bei der PGÄ um einen kleinen, *vertrauten Kreis* handelt, in dem eine informelle, offene Kommunikation – auch über Schwierigkeiten in den eigenen Bereichen – möglich sei.

- *Absprache*: Aus den Protokollen ist zu schliessen, dass die Sitzungen inhaltlich aufeinander Bezug nahmen und daher eine gewisse Kontinuität garantierten; die Pendenzen wurden zumeist gut aufgearbeitet, indem die Sitzungsteilnehmenden über die erfolgten Schritte informiert wurden. Die Koordination mündete, soweit aus den Protokollen ersichtlich, in verschiedene Arten von Absprachen.
 - Erstens wurden *strategische Entscheide* getroffen. Das Gremium entschied, für die Mitsprache der Amtsleiter keine Amtsdirektorenkonferenz einzuberufen, da entspre-

chende schriftliche Empfehlungen genügen sollten (Protokoll PGÄ vom 19.03.2003), oder man einigte sich darauf, Finanzierungsstrategien zuerst bereichsübergreifend zu erarbeiten und die themenspezifische Ausarbeitung in einem zweiten Schritt vorzunehmen (Protokoll PGÄ vom 13.05.2004). Weitere Entscheide lauteten dahingehend, dass eine Nachfolgestrategie ämterübergreifend erfolgen soll (Protokoll PGÄ vom 01.06.2005). Hinsichtlich der tatsächlichen Verbindlichkeit dieser vorwiegend organisatorisch-strategischen Entscheide bestehen jedoch zum Teil Unklarheiten.

- Eine zweite Art von Beschlüssen betraf die *Gestaltung der Sitzungen* der PGÄ. Der Vorschlag einer Kürzung der Sitzungen wurde gutgeheissen (Protokoll PGÄ vom 25.11.2003). Auch wurde beschlossen, die Sitzungen, wenn möglich, mit Sitzungen von anderen Gremien wie jener der Strategiegruppe zur Nachfolgestrategie zu koordinieren (Protokoll PGÄ vom 09.11.2005).
- Drittens betrafen die getroffenen Absprachen *einzelne Projekte* der Strategie M+G oder Themen, die den Bereich M+G tangierten. Nach den Sitzungsprotokollen zu urteilen, wurden jedoch *keine Entscheidungen über die inhaltliche Ausgestaltung* der einzelnen Projekte gefällt. Vielmehr wurde mit Bezug auf die Projekte der Strategie M+G und Themen, die den Bereich Migration und Gesundheit tangierten, lediglich beschlossen, eine Sitzung einzuberufen, um das entsprechende Anliegen weiter zu verfolgen, oder das Anliegen weiter ausarbeiten zu lassen.

Die Vertreterinnen und Vertreter der PGÄ stimmen in der Einschätzung überein, dass die PGÄ *kein Steuergremium* ist. Die Gruppe hat keine Controlling-Funktion in Bezug auf die operative Umsetzung und hat diesbezüglich auch keine Entscheidungen gefällt. Als Hauptgrund für die fehlende Steuerungsfunktion gaben die Teilnehmenden selber wie auch Personen auf operativer Ebene die zu grosse Distanz zu dieser Ebene an. Deshalb habe die PGÄ in Bezug auf Konflikte auf operativer Ebene wohl auch *keine Problemlösungsfunktion* wahrnehmen können. Eine befragte Person gab hingegen zu bedenken, dass die Distanz zur Umsetzung der Strategie M+G aufgrund der verschiedenen hierarchischen Ebenen, die in der PGÄ vertreten sind, unterschiedlich ist, was gerade in Bezug auf die Konfliktlösung eine Schwierigkeit darstellte, weil zum Teil die übergeordnete Stelle fehlte.

Angesichts der fehlenden Steuerfunktion stellten selbst die Teilnehmenden die Frage, ob die Bezeichnung „Planungsgruppe“ zu hoch gegriffen ist. Gleichzeitig wurde jedoch hervorgehoben, dass die PGÄ zwar nicht auf operativer Ebene, so aber *auf strategisch-politischer Ebene eine Planungsfunktion* wahrnimmt, z.B. in Bezug auf das angemessene weitere Vorgehen.

Beurteilung der Eignung der PGÄ

Klarheit der Aufgaben

Die Aufgaben der PGÄ im Rahmen dieser Zusammenarbeit waren nicht allen Personen, die in diesem Gremium vertreten sind, klar; noch viel weniger klar ist seine Rolle den Personen, die in den beteiligten Bundesstellen in der operativen Umsetzung der Strategie M+G bzw. an operativen Schnittstellen tätig sind. Die Bezeichnung des Gremiums und die organisatorischen Vorgaben zur *Funktion der PGÄ*, bestehend aus den drei Worten „Information, Koordination und Absprache“, wurden sehr *unterschiedlich gedeutet*.

Grad der Aufgabenerfüllung

Ausgehend von den Aufgabendefinitionen, die dieser Evaluation zugrunde liegen (vgl. Abschnitt 2.1.2, S. 13), lässt sich feststellen, dass die PGÄ eine *Informationsfunktion wahrgenommen* hat. Dies lässt sich aus der Analyse der Sitzungsprotokolle sowie aus den Aussagen der Beteiligten eindeutig schliessen. Obwohl die Protokolle eine BAG-Lastigkeit bezüglich der Information zeigen, wurden die Informationsflüsse von den Teilnehmenden als ausgeglichen wahrgenommen.

Ob die PGÄ als ein Koordinations- und Absprachegremium tituiert werden kann, ist hingegen sowohl aus der Analyse der Protokolle als auch auf der Basis der geführten Gespräche weniger klar. Die Analyse der Sitzungsprotokolle zeigt auf, dass die Sitzungsteilnehmenden *punktuell* in verschiedenen Themen eine gegenseitige *Abstimmung* erzielen konnten. Die Koordination betraf dabei kaum die Umsetzung der Strategie M+G selbst, sondern übergeordnete Themen oder organisatorische Aspekte. In Bezug auf die operative Ebene nimmt die PGÄ eindeutig *keine Steuerfunktion* wahr. Dies erklärt wohl auch, weshalb die PGÄ auf Stufe Teilprogrammleitung und KMFG kaum wahrgenommen wird. Das Gremium hatte auf dieser Ebene nur in Einzelfällen eine Bedeutung, wenn eine Aufgabe delegiert wurde. Den Anspruch einer Steuerung, der sowohl von einer Vertreterin in der PGÄ als auch noch viel deutlicher vom Programmteam im BAG und von Aussenstehenden an dieses Gremium gestellt wurde, kann es nicht einlösen.

Die gegenwärtigen Mitglieder der PGÄ gehen dennoch einig, dass es die *PGÄ braucht*. Die angeführten Gründe sind unterschiedlich. Erstens wurde von allen argumentiert, es handle sich bei der Strategie M+G um eine *Bundesstrategie*, an der verschiedene Bundesstellen beteiligt sind und die in einem Gremium vertreten sein müssen. Zweitens sah eine Person in der PGÄ ein funktionstüchtiges Gremium in Bezug auf die *strategisch-politische Planung*. Drittens wurde der PGÄ von mehreren Personen eine *Sensibilisierungsfunktion* zugeschrieben. Einerseits signalisiere das Engagement der Bundesstellen und der entsprechenden Personen in der PGÄ, dass das Thema M+G bedeutsam ist. Andererseits biete die Teilnahme die Möglichkeit, die Partner für die eigenen Anliegen zu sensibilisieren.

Zweckmässigkeit der Sitzungsfrequenz und Sitzungsgestaltung

Für die Art und Weise, wie die Aufgaben von der Gruppe verstanden und wahrgenommen wurden, wurde die Sitzungsfrequenz von zwei Treffen pro Jahr und die Sitzungsgestaltung als angemessen beurteilt. Der *geringe Aufwand* stehe einem *relativ geringen Ertrag* gegenüber, wie eine Person bemerkte, was sie als nicht ganz befriedigend empfand.

Zweckmässigkeit der Zusammensetzung

Die Zusammensetzung der PGÄ ist nur bedingt zweckmässig. Positiv zu beurteilen ist, dass alle Bereiche der Zusammenarbeit vertreten sind. Vom BAG her wurde bedauert, dass die für die Integrationsförderung zuständige Stelle im BFM nicht mehr in der PGÄ vertreten ist, doch wird dieser Bereich durch die Vertretung der EKA noch immer abgedeckt, während die Vertretung aus dem BFM den IB T abdeckt.

Ein Problem stellt hingegen die zum Teil grosse Distanz der Personen zur Strategie M+G dar. Diese hat zur Folge, dass das Gremium kaum Einfluss auf die operative Ebene haben kann. Es kann deshalb weder eine Steuer- noch eine Problemlösungsfunktion einnehmen. Bei der Konfliktlösung stellen ausserdem die hierarchischen Unterschiede im Gremium ein Hindernis dar. Die Zusammensetzung ist somit nur bedingt geeignet, um die Koordinations- und Absprachefunktion wahrzunehmen. Hingegen scheint der Blickwinkel des Gremiums für strategisch-politische Aspekte geeignet zu sein.

2.2.2 Kleines Migrationsforum Gesundheit (KMFG)

Das Kleine Migrationsforum Gesundheit (KMFG) stellt das Koordinationsgremium der an der Strategie M+G beteiligten Bundesstellen auf operativer Ebene dar. Die organisatorischen Vorgaben zum KMFG aus dem Projektantrag (BAG 2003: 16-19) lauten wie folgt:

<i>Gremium</i>	<i>Zusammensetzung</i>	<i>Aufgaben</i>	<i>Prozedurale Vorgaben</i>
Kleines Migrationsforum Gesundheit (KMFG)	Keine Vorgaben	<ul style="list-style-type: none">– Gegenseitige Information– Koordination– Vernetzunga) der Interventionsbereiche der Strategie M+G, inkl. IB T (BFF)b) in Bezug auf die Integrationsförderung des Bundes im Rahmen von ANAG Art. 25/VIntA (EKA/IMES)	<ul style="list-style-type: none">– Sitzungsfrequenz: zirka 6/Jahr

Analyse des KMFG

Zum KMFG werden keine Protokolle geführt. Stattdessen werden vorgängig zur Sitzung die laufenden Tätigkeiten in einem Raster entlang den fünf Interventionsbereichen von den jeweiligen Zuständigen schriftlich dokumentiert. Der Raster enthält auch Felder für überge-

ordnete Themen sowie für Inputs der EKA zur Integrationsförderung und der Sektion Aids zur HIV/Aids-Prävention bei Migrantinnen und Migranten.

Zusammensetzung

Der Projektantrag macht zur Zusammensetzung keine Vorgaben. Aus der Funktion des Gremiums wird jedoch deutlich, dass einerseits sämtliche fünf Interventionsbereiche und andererseits die Integrationsförderung des Bundes vertreten sein müssen. Vom BAG sind die drei Personen, welche eine Teilprogrammleitungsfunktion innehaben, sowie die Programmleitung, welcher die Sitzungsleitung obliegt, vertreten. Beim IB I, für den seit Mitte 2005 zwei Personen zuständig sind (siehe Kapitel 3.2.5), schied jene Person, die nur noch zu 30% in diesem Bereich tätig ist, aus dem KMFG aus.

Ursprünglich war eine Person aus dem BFF im KMFG vertreten, welche für die operative Umsetzung des IB T zuständig war. Mit der Fusion von BFF und IMES zum BFM per 1. Januar 2005 fand hier ein Personalwechsel statt. Der IB T wird somit seither durch eine andere Person in gleicher Funktion vertreten. Die Integrationsförderung des Bundes wurde von Beginn weg durch den Programmkoordinator des Integrationsförderungsprogramms aus dem EKA-Sekretariat im KMFG vertreten.

Mit der Überführung des Projekts Afrimedia (HIV/Aids-Prävention bei afrikanischen Migrantinnen und Migranten) von der Strategie M+G in die Sektion Aids wurde das KMFG im Jahr 2004 zusätzlich um die Projektverantwortliche aus der Aids-Sektion erweitert. Die Zusammenarbeit mit der Aids-Sektion wird in Abschnitt 2.5 zur BAG-internen Vernetzung näher betrachtet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im KMFG alle an der Strategie M+G beteiligten Bundesstellen repräsentiert sind, und zwar vorwiegend auf operativer Ebene der Programmumsetzung. Mit dem Programmkoordinator der Integrationsförderung und der Programmleitung der Strategie M+G sind jedoch auch höhere hierarchische Stufen involviert.

Sitzungsfrequenz und -teilnahme

Die erste in einem Raster dokumentierte Sitzung fand am 3. April 2003 statt.⁶ In den Jahren 2003 und 2004 fanden je vier KMFG-Sitzungen statt, im 2005 waren es fünf Sitzungen.⁷ Damit wurde die geplante Anzahl von sechs Sitzungen pro Jahr etwas unterschritten. Die Programmleitung erwähnte, bei einigen Sitzungen gefehlt zu haben.

⁶ Die Teilnahme der EKA ist aus dem Raster erst ab 2004 ersichtlich. Nach Aussage der Beteiligten war die EKA jedoch schon früher dabei.

⁷ Am 06.05.2004 war eine weitere Sitzung geplant, die jedoch aufgrund der Absenz der Vertreter von EKA und BFF annulliert wurde. Das ausgefüllte Raster wurde zur Information dennoch verschickt. Im laufenden Jahr 2006 fand bisher eine Sitzung statt.

Sitzungsablauf

Gemäss Schilderung der Beteiligten läuft die Sitzung so ab, dass der Raster durchgegangen wird und die jeweils verantwortliche Person die schriftlich dokumentierten Informationen kurz erläutert. Die Information zu den Entwicklungen in den Projekten der verschiedenen Bereiche erfolgt recht detailliert. Zu unklaren Punkten werden anschliessend noch Fragen gestellt und Klärungen vorgenommen. Damit geht der Austausch anlässlich der Sitzungen über das schriftlich Festgehaltene hinaus.

Aufgabenwahrnehmung

Gemäss den organisatorischen Vorgaben bestehen die Funktionen des KMFG in der Information, Koordination und Vernetzung der fünf Interventionsbereiche der Strategie M+G unter sich einerseits sowie in Bezug auf die Integrationsförderung andererseits. Gemäss den verwendeten Aufgabendefinitionen (vgl. Abschnitt 2.1.2) umfasst die Vernetzung sowohl die Information als auch die Koordination. Auf die Vernetzung als Funktion des KMFG wird in der Folge deshalb nicht speziell eingegangen.

- *Information*: Sämtliche Vertreterinnen und Vertreter gehen darin einig, dass beim KMFG die *primäre Aufgabe die Information* ist. Es handelt sich ihrer Meinung nach weitgehend um eine Bestandesaufnahme zur Umsetzung der Strategie M+G auf Projektebene. Dazu werden die Entwicklungen in den einzelnen Bereichen vorgestellt, und es wird nachgefragt und erläutert.

Die Bedeutung dieser Information wird von den Personen aus dem KMFG sehr unterschiedlich bewertet. Eine Mehrheit beurteilte die umfassende Information sowie insbesondere die *strukturierte Darstellung* der Tätigkeiten anhand des Rasters als hilfreich und wichtig, um den Überblick zu haben und Zusammenhänge erkennen zu können. Namentlich mehrere Personen aus dem Fachbereich M+G wandten jedoch ein, die Information im KMFG sei für sie weitgehend *Wiederholung*. Aus dem zweiwöchentlichen Reporting der Sektion Chancengleichheit und Gesundheit (Sektion C+G) sei das meiste bereits bekannt. Gewisse Informationen aus den Rastern würden zudem bereits an den Teamsitzungen besprochen, wobei diesbezüglich mehrere Personen einwandten, dass diese Diskussionen anlässlich der Teamsitzungen nur relativ kurz seien. Sowohl Teilnehmende von den anderen Bundesstellen wie auch eine Person aus dem BAG fanden zudem, die Informationen seien *zu detailliert*, vor allem bei jenen Tätigkeiten, zu denen der eigene Bezug fehle. Die mehrmals von Personen aus dem Fachbereich geäusserte Meinung, das KMFG sei wohl besonders für die Aussenstehenden sinnvoll, scheint nur bedingt zutreffend; eine Person fand den Informationsfluss als zu BAG-lastig. Die Einbindung in ein ihrem Eindruck nach „internes“ Informationsgefäss brachte einen grossen Aufwand mit sich.

- *Koordination*: Übereinstimmend gaben die Beteiligten an, im KMFG finde keine Koordination im Sinne von verbindlichen Entscheidungen statt. Inwiefern das Gremium ansonsten eine Koordination leistet, wird unterschiedlich eingeschätzt.

Eine Art der Interaktion, die laut mehreren Personen stattfindet, ist die Deklaration von *Bring- und Holschulden*, namentlich in Bezug auf die Zustellung oder Bereitstellung von Informationen. Da kein Protokoll oder keine Pendenzenliste geführt wird, müssen sich die jeweiligen Personen das Ersuchen selber notieren. Inwiefern ihm dann nachgekommen wird, ist personenabhängig, doch stellt dies scheinbar im Allgemeinen kein Problem dar.

Im KMFG geben sich die Personen zudem gegenseitig *Hinweise und Ratschläge*. Zu den vorgestellten Themen werden Meinungen eingeholt und Kommentare abgegeben. Dadurch würden die Erfahrungen und Kompetenzen der verschiedenen Personen genutzt. Zwei Teilnehmende betonten, dies geschehe jedoch nur zufällig und punktuell. Eine andere Person sah in der Erschliessung von Wissen, die in dieser Weise geschieht, hingegen eine Hauptfunktion des KMFG. Die Hinweise würden helfen, wichtige Aspekte nicht zu übersehen und so Fehler zu vermeiden. Grundsätzlich würden die Hinweise auch seriös aufgenommen.

Der Diskussionsteil kommt gemäss überwiegender Meinung der Teilnehmenden im KMFG zu kurz. *Inhaltliche Diskussionen* finden statt, wie auch aus anderweitigen Dokumenten hervorgeht.⁸ Gemäss einer Person bezogen sich diese Diskussionen insbesondere auf die Schnittstellen mit der EKA, fanden sonst aber nur punktuell und nach Aussage dreier Personen zu wenig statt. Als Grund für diesen Zustand nannte eine Person die fehlende Zeit. Zwei Personen fanden, die Funktion des Gremiums in Bezug auf die Identifizierung von Schnittstellen werde zu wenig vergegenwärtigt. Die Teilnehmenden würden nicht dazu angehalten, die präsentierte Information systematisch nach Schnittstellen zu ergründen. Nun hat sich laut einer Person eine Gewohnheitskultur etabliert, die schwer zu durchbrechen ist.

Noch deutlicher wurde bedauert, dass in diesem Gremium *kaum strategische Überlegungen* diskutiert werden. Dabei böte dieses Gremium für die Teilprogrammleitungen gemäss einer Aussage die Möglichkeit der Mitwirkung in strategischen Belangen, die Teil ihres Pflichtenhefts ist (siehe auch Teilprogrammleitung, Kapitel 3.2.5).

⁸ „KMFG: Es fand ein reger Austausch unter den Beteiligten statt (u.a. zu Schnittstellen)“ (Info Sektion C+G vom 07.12.2005).

Beurteilung der Eignung des KMFG

Insgesamt gehen die Meinungen über die Eignung des KMFG auseinander. Während es von zwei Personen durchwegs positiv beurteilt wird, äusserten drei Personen in Bezug auf einzelne Aspekte und zwei Personen grundsätzliche Kritik.

Klarheit der Aufgaben

Die Aufgaben des KMFG waren den Personen aus diesem Gremium generell nicht sehr präsent. Dieses Ergebnis der Evaluation erstaunt insofern, als laut der Programmleitung „die Sinn- und Zweckfrage in den vergangenen zwei Jahren mindestens zweimal gestellt und entsprechend diskutiert wurde.“ Auf Stufe der jeweiligen Vorgesetzten (beim BAG Vorgesetzte der Programmleitung) war die Funktion des Gremiums unbekannt.

Grad der Aufgabenerfüllung

Alle Beteiligten sind sich einig, dass das KMFG seine *Informationsfunktion wahrnimmt*. Geschätzt wird dabei insbesondere die Übersichtlichkeit, die dank dem Raster erreicht wird. Personen aus dem Fachbereich M+G kritisierten zum Teil die Wiederholung von bereits bekannten Tatsachen. Andere Teilnehmende, insbesondere der anderen Bundesstellen, betrachteten ihrerseits den Detaillierungsgrad der präsentierten Informationen zum Teil als zu hoch. Ausserdem nahmen sie die Informationen zum Teil als zu BAG-lastig wahr.

Das KMFG nimmt nach Meinung der Programmleitung auch seine *Koordinationsfunktion* wahr. Aus den Erläuterungen der einzelnen Personen wird jedoch deutlich, dass die Klärung von Schnittstellen in der Regel *bilateral* bzw. in Arbeitsgruppen geschieht, die bei Bedarf gebildet werden und dann auch häufiger tagen als das KMFG. Die verbindlichen Beschlüsse fallen intern in den einzelnen Bundesstellen (Linienentscheide). Es geht jedoch deutlich aus den Interviews hervor, dass das KMFG die *Voraussetzungen für die Koordination schafft*. Dies geschieht in zweierlei Hinsicht: Erstens ermöglicht der strukturierte Überblick über die Tätigkeiten die *Erkennung von Schnittstellen*. Indem geklärt wird, wer bereits was macht, können Doppelspurigkeiten verhindert werden. Die Personen wissen, an wen sie sich mit spezifischen Fragen und Anliegen wenden müssen. Gerade in Bezug auf finanzielle Unterstützungen von bestimmten Projekten konnten in dieser Weise z.B. bereits mehrmals widersprüchliche Entscheide von EKA und BAG vermieden werden. Zweitens wurde von verschiedenen Personen die *Notwendigkeit persönlicher Kontakte* betont. Diese erleichtern die bilaterale Zusammenarbeit. Diesbezüglich wurde auch der informelle Austausch beim anschliessenden Mittagessen hervorgehoben.

Zweckmässigkeit der Sitzungsfrequenz und Sitzungsgestaltung

Die Sitzungsfrequenz wurde von sämtlichen Beteiligten als gut empfunden. Drei Personen äusserten jedoch die Meinung, das *Potenzial für Synergien* sowohl mit der EKA als auch mit dem BFM werde über das KMFG nicht ausgeschöpft. Dazu müsste erstens mehr Zeit für die

Diskussion zur Verfügung stehen, was durch eine zeitliche *Straffung des Informationsteils*, z.B. durch die Beschränkung auf die Klärung vorhandener Fragen, erreicht werden könnte. Zweitens müsste der Zweck der Koordination auch während der KMFG-Sitzungen stärker vergegenwärtigt werden, indem *systematisch nach Schnittstellen gefragt* und solche explizit konstatiert würden. Beides, sowohl die zeitliche Straffung als auch die gezielte Suche nach Synergien, verlangt eine *klare Sitzungsleitung*. Diese Funktion muss eindeutig einer Person zugewiesen und von dieser aktiv wahrgenommen werden. Während bis anhin die ausgefüllten Raster als Dokumentierung der Sitzungen ihren Zweck gut erfüllten, ist die Frage der Protokollierung bei einer stärkeren Ausrichtung auf die Koordination neu zu überlegen.

Zweckmässigkeit der Zusammensetzung

Die unterschiedlichen hierarchischen Ebenen, also die Tatsache, dass das Gremium auf operativer Stufe angelegt ist, die EKA aber auf einer Leitungsebene involviert ist, wurde von der EKA als Schwierigkeit betrachtet, weil so der Detaillierungsgrad der Informationen zu hoch sei. Die Vertretung der EKA durch den Programmkoordinator wurde andererseits von zwei Personen als positiv hervorgehoben, da dadurch der Überblick über die in der Integrationsförderung laufenden Tätigkeiten gewährleistet sei.

2.2.3 Zusammenarbeit zwischen beteiligten Bundesstellen

Von den Personen in der PGÄ wurde die *Notwendigkeit einer intensiven Zusammenarbeit* der verschiedenen Bundesstellen zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten betont (Protokoll PGÄ vom 19.03.2003). Wie oben erwähnt, schaffte das KMFG gewisse Voraussetzungen für eine Koordination und Zusammenarbeit zwischen dem Fachbereich M+G im BAG und der EKA einerseits sowie dem BFM andererseits. Die operativen Schnittstellen werden in der Folge dargestellt. Anschliessend folgt eine Beurteilung dieser Zusammenarbeit.

Analyse der operativen Schnittstellen

In Tabelle 7 unten sind die Schnittstellen, welche die beteiligten Bundesstellen bearbeiten haben, nach Interventionsbereichen bzw. Massnahmen und jeweiliger Bundesstelle kurz beschrieben. Diese Auflistung sowie auch die nachfolgenden Erläuterungen stellen eine Zusammenfassung aus Interviewaussagen dar und wurden nicht zusätzlich anhand von Dokumenten validiert. Die Darstellungen können deshalb unter Umständen zu einem gewissen Grade eine Momentaufnahme darstellen, die nicht vollständig ist. In Tabelle 7 wurden sämtliche Tätigkeitsbereiche aufgenommen, bei welchen konkrete koordinative Schritte unternommen worden sind, wobei nicht in allen Fällen eine Zusammenarbeit zustande gekommen ist.

Tabelle 7: Operative Schnittstellen mit EKA und BFM nach Interventionsbereichen

	<i>IB B</i>	<i>IB I</i>	<i>IB V</i>	<i>IB F</i>
<i>EKA</i>	<p>B1: IkÜ⁹ BAG subventioniert Ausbildungen und Zertifizierungsstelle für ikÜ im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich. Professionalität der ikÜ wird von der EKA als Vorgabe in den Leistungsvertrag der Vermittlungsstellen in den Kantonen aufgenommen (s. Mn. V3).</p>	<p>I2: Sensibilisierung Leistungserbringer EKA schliesst in Absprache mit dem BAG Leistungsverträge mit Vermittlungsstellen für ikÜ in den Kantonen ab, die u.a. einen Informations- und Sensibilisierungsauftrag in Bezug auf die Leistungserbringer haben.</p>	<p>V3: Einsatz von ikÜ EKA schliesst in Absprache mit dem BAG Leistungsverträge mit Vermittlungsstellen für ikÜ in den Kantonen ab. Dadurch wird indirekt eine gewisse Regelung der Finanzierung erreicht (fester Stundenansatz, der zum Teil über den Strukturbeitrag finanziert wird).</p>	<p>F2: Grundlagenforschung EKA finanziert gewisse Forschungsgesuche im Rahmen der Strategie M+G, die dem entsprechenden Schwerpunkt im Integrationsförderungsprogramm des Bundes (EKA/IMES bzw. BFM) entsprechen. Betreuung der Projekte durch BAG.</p>
<i>BFM</i>	<p>B1: IkÜ BAG und BFM finanzieren gemeinsam eine Weiterbildung zur Psychotraumatologie für die ikÜ, die in den vom BFM unterstützten Ambulatorien des SRK eingesetzt werden.</p> <p>B3: Gesundheitsberufe BFM führt bei ÄrztInnen Weiterbildungen zum Umgang mit Krankheiten im Asylverfahren, insbesondere auch mit Traumatisierungen, durch. Nachfrage des BAG beim BFM im Hinblick auf Weiterbildungen zur transkulturellen Kompetenz bei Zielgruppe Ärzteschaft, jedoch keine konkreten Ergebnisse.</p>	<p>I1: Info, Prävention und Gesundheitsförderung BAG fragt BFM um finanzielle Unterstützung einer Broschüre zu Traumatisierung im Rahmen von „Migesplus“ an. Zusammenarbeit kommt nicht zustande.</p>	<p>V3: Einsatz von ikÜ In Bezug auf die finanzielle Unterstützung von Vermittlungsstellen für ikÜ findet in einer Arbeitsgruppe eine Absprache von EKA, BAG und dem BFM statt.</p> <p>Bemerkung: Schnittstelle betrifft nicht die für IB T zuständige Sektion Finanzen und Subventionsaufsicht, sondern die Sektion Integration im BFM.</p>	<p>F1: Gesundheitsmonitoring BFM gewährt Mitfinanzierung des GMM (Teilbereich Asyl). Gemeinsame Projektbegleitung mit BAG.</p> <p>F2: Grundlagenforschung BFM gibt zu gewissen Forschungsprojekten des BAG im Bereich psychische Gesundheit Stellungnahmen ab; BAG gibt seinerseits zu gewissen Forschungen des BFM im Asylbereich Stellungnahmen ab.</p>

⁹ Im Unterschied zur bisher im Rahmen dieser Evaluation verwendeten Terminologie wird zukünftig nicht mehr von „interkulturellem Dolmetschen“ sondern von „interkultureller Übersetzung“ (ikÜ) verwendet, da diesbezüglich im Feld eine Begriffsklärung stattgefunden hat.

Operative Schnittstellen mit der EKA

Tabelle 7 oben macht deutlich, dass zwar nicht bei allen Massnahmen, wohl aber in allen Interventionsbereichen, die vom BAG betreut werden, eine Zusammenarbeit mit der EKA stattfindet.

Schwergewichtig bezieht sich die operative Zusammenarbeit auf den *Bereich ikÜ*. Hier wurde im Zuge der Erarbeitung eines zweiten Schwerpunkteprogramms der Integrationsförderung des Bundes für die Jahre 2004 bis 2007 eine Aufgabenklärung vorgenommen. Während bis dahin sowohl im Rahmen der Integrationsförderung als auch durch das BAG Massnahmen zur Ausbildung von ikÜ unterstützten, wurde damals beschlossen, diese Aufgabe alleine dem BAG zu überlassen. Dafür öffnete das BAG seinen Fokus und liess Standards und Testverfahren zur ikÜ ausarbeiten, die neben dem Gesundheits- auch im Sozial- und Bildungsbereich verwendet werden können. Im Gegenzug erklärte sich die EKA bereit, Vermittlungsstellen für ikÜ zu fördern – eine Massnahme, die im Strategiepapier M+G ebenfalls vorgesehen ist (Massnahme V3). Hier nahm der Vertreter des BAG an der Arbeitsgruppe für die Konzeptionalisierung des entsprechenden EKA-Schwerpunktes (D2) teil. Wie die Projektevaluation zeigte, fand im Projekt „Grundlagen Zertifizierung ikÜ“ zwischen dem BAG und der EKA ein enger Austausch von Informationen, Konzepten, Arbeitsmaterialien und Adressen statt. Die Dachorganisation Interpret, die im Rahmen der Förderung der ikÜ vom BAG einen Finanzbeitrag erhält, unterstützte die EKA in Ergänzung zum BAG vor dem Hintergrund des gemeinsamen Ziels der Verbesserung der Professionalität ebenfalls gewisse Aktivitäten (Erarbeitung eines professionellen Codes für ikÜ).

Im Verlaufe des Prozesses kam es in Bezug auf die Vermittlungsstellen zu einer Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden Stellen. Während das BAG aus Kostengründen die Einrichtung einiger weniger zentralisierter Vermittlungsstellen befürwortete, setzte sich die EKA für kantonal oder regional abgestützte und mitfinanzierte Stellen ein, einerseits aus der Überlegung, dass die Stellen auch Sensibilisierungsarbeit bei den Leistungserbringern für den Einsatz von ikÜ leisten müssen und dies eine Kenntnis der lokalen Gegebenheiten voraussetzt. Andererseits sah die EKA in der finanziellen Beteiligung der Kantone ein wichtiges Bekenntnis zum integrativen Ansatz. Auch waren gemäss der EKA bereits Vermittlungsstellen im Aufbau, die aus politischen Gründen berücksichtigt werden mussten. Nach einer längeren Auseinandersetzung, in die auch die übergeordneten Hierarchieebenen involviert wurden, lenkte das BAG auf die Vorgehensweise der EKA ein, zumal die EKA die Finanzierung der Vermittlungsstellen übernahm.

Im Interventionsbereich *Forschung* bestand die Zusammenarbeit in der finanziellen Unterstützung der EKA von Forschungsgesuchen, die auf die Ausschreibung des BAG zur Grundlagenforschung hin eingereicht wurden und für die EKA ebenfalls von Interesse waren sowie gleichzeitig in den entsprechenden Schwerpunkt (E: Innovation und Qualitätssicherung) des

Schwerpunkteprogramms der EKA passten. Die Begleitung der entsprechenden Projekte wurde vom BAG übernommen; von der EKA wurde eine Stellungnahme zu den Ergebnissen eingeholt. Dank dieser Zusammenarbeit konnte im Rahmen der Strategie M+G eine grössere Anzahl Studien durchgeführt werden.

Eine wichtige operative Schnittstelle zur EKA lässt sich in Tabelle 7 ausserdem nicht darstellen. Es handelt sich dabei um die *Behandlung von Gesuchen*, welche bei der EKA eingehen und die einen direkten Bezug zum Thema Gesundheit aufweisen. Diese Gesuche werden dem Fachbereich M+G zur Stellungnahme unterbreitet.

Anfänglich gab es in Bezug auf den Umgang mit solchen Gesuchen Schwierigkeiten. Ein Finanzierungsgesuch wurde – scheinbar aufgrund eines Missverständnisses – von den beiden Stellen unterschiedlich beurteilt, was nach Ansicht aller Beteiligten unbefriedigend war. Seither lief die Absprache scheinbar besser. Nach wie vor gibt es allerdings Zweifelsfälle von Gesuchen, die an sich gut und unterstützenswert sind, jedoch eine etwas andere Stossrichtung als die Strategie M+G aufweisen (z.B. Förderung nicht professioneller Übersetzung). Eine ablehnende Stellungnahme des BAG wird von der EKA bei der Finanzierungsempfehlung akzeptiert.

Operative Schnittstellen mit dem BFM

In Bezug auf das BFM ist in Tabelle 7 (S. 29) ersichtlich, dass ebenfalls in allen Interventionsbereichen Bemühungen zur Zusammenarbeit erfolgt sind.

Am bedeutendsten scheinen die operativen Schnittstellen zum BFM bei der *Forschung*. Hier finanzierte das BFM ein Modul des Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung zur Befragung von Asylsuchenden und übernahm diesbezüglich eine Begleitfunktion im Projekt. BAG und BFM erarbeiteten zum Schlussbericht auch eine konsolidierte Stellungnahme. Ausserdem wurden zu weiteren Forschungsstudien im Schnittstellenbereich gegenseitig Stellungnahmen eingeholt.

Im *Bereich ikÜ* wird auf Initiative des Ambulatoriums des SRK für die dort eingesetzten ikÜ eine vom BAG und BFM gemeinsam finanzierte Weiterbildung zum Spezialbereich Psycho-traumata durchgeführt. Während das BFM damit eine Optimierung der Behandlung anstrebt, ist das BAG darüber hinaus auch an den Unterrichtsmaterialien, die zu diesem Zweck erstellt werden, interessiert. Es handelt sich für das BAG um eine erste auf ein medizinisches Teilgebiet spezialisierte Weiterbildung von ikÜ.

Im IB V betraf die Zusammenarbeit nicht die Sektion Finanzen und Sozialaufsicht, die für den IB T verantwortlich ist, sondern die Sektion Integration im BFM. Es handelte sich dabei um den oben bei der EKA beschriebenen Prozess der Klärung der Zuständigkeiten im Bereich ikÜ.

Im IB I gab es eine Anfrage des BAG um Mitfinanzierung einer *Broschüre*. Da dem BFM jedoch die Zielgruppe für die Broschüre nicht klar war und es ausserdem die Ansicht vertrat, es gebe bereits entsprechendes Informationsmaterial – zwar nicht in der Schweiz, aber in den Herkunftsstaaten der Personen – das sich nutzen liesse, wurde diese Anfrage vom BFM schliesslich abgelehnt. In diesem Bereich ist bisher somit keine tatsächliche Zusammenarbeit zustande gekommen.

Beurteilung der Eignung der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit der verschiedenen Bundesstellen wurde von den Mitgliedern der PGÄ explizit als gut und konstruktiv beurteilt (Protokoll PGÄ vom 25.11.2003). Kritik wurde nur in verhaltenem Masse geäussert, soweit die Protokolle der Sitzungen darüber Aufschluss geben. Die Vertreterin aus dem IMES beispielsweise kritisierte die kurzfristigen Ankündigungen von Terminen auf operativer Ebene (Protokoll PGÄ vom 25.11.2003).

Die Vernetzung der verschiedenen an der Strategie M+G beteiligten Bundesstellen findet vor dem Hintergrund unterschiedlicher Organisationskulturen statt, die durch Differenzen in den Ausrichtungen, Vorgehensweisen und Geschwindigkeiten gekennzeichnet sind. Diese Unterschiede wurden von beinahe allen befragten Personen aus den verschiedenen Bundesstellen hervorgehoben. Wie auch die Programmleitung deutlich zum Ausdruck brachte, bilden sie die Grenzen und Stolpersteine der Zusammenarbeit. Dies zeigte sich sowohl in Bezug auf die Vernetzung mit der EKA als auch mit dem BFM.

Qualität der Zusammenarbeit mit der EKA

Die Vernetzung zwischen dem Fachbereich M+G im BAG und der EKA wurde allseits gerühmt. In strategischer Hinsicht wurde von Seiten des BAG der Beitrag der EKA in Bezug auf eine stärker integrative Ausrichtung der Strategie M+G gewürdigt. Entsprechend der Forderung nach einer Öffnung der Institutionen, welche die EKA auch in Empfehlungen präzisiert hat, wurde immer wieder die Notwendigkeit betont, dass sich staatliche oder staatlich finanzierte Leistungen an die gesamte Bevölkerung, also auch an die Migrationsbevölkerung, zu richten haben. Von diesem integrativen Ansatz habe das BAG profitiert. Von Seiten der EKA wurde dem BAG denn auch attestiert, es habe die Empfehlungen der EKA aufgenommen. Die Strategie M+G stehe im Einklang mit ihrem Verständnis von Integration. Die Strategie M+G bot für die EKA die Möglichkeit, das Thema Integration im Feld der Gesundheitspolitik zu thematisieren und wurde deshalb sehr begrüsst. Im Allgemeinen anerkennen beide Seiten, dass sich die jeweiligen strategischen Stossrichtungen gegenseitig unterstützen.

Bei den operativen Schnittstellen kam es dennoch zu Differenzen, doch wurde die Zusammenarbeit laut den Beteiligten dabei niemals grundsätzlich in Frage gestellt. Bei der wichtigsten Schnittstelle zur ikÜ konnte letztendlich eine von allen Beteiligten als zweckmässig empfundene Arbeitsteilung gefunden werden, die sowohl für die Strategie M+G als auch für die

Integrationsförderung des Bundes (EKA/IMES bzw. BFM) einen Mehrwert bringt. Trotz bleibender strategischer Meinungsverschiedenheiten (die Programmleitung im BAG stellte das Vorgehen der EKA in ihrer Stellungnahme zu diesem Berichtsentwurf in Frage) läuft die Zusammenarbeit von EKA und BAG auf operativer Ebene mittlerweile in diesem Bereich gemäss Aussage der Beteiligten gut. Zu diesem Ergebnis kommen auch die entsprechenden Projektevaluationen (Projekte „Grundlagen Zertifizierung ikÜ“ und Interpret). Die Zusammenarbeit funktioniert vor dem Hintergrund des gemeinsamen Ziels einer quantitativen und qualitativen Verbesserung der ikÜ gut.

Auch bei der Behandlung von Gesuchen mit Gesundheitsbezug konnten die anfänglichen Probleme bereinigt werden, wobei hier weiterhin in Einzelfällen schwierige Entscheidungen zu treffen sind. Die Zusammenarbeit wurde jedoch in den Gesprächen sowohl von der EKA als auch von den allermeisten Personen im BAG als gut bis sehr gut bezeichnet. Es findet ein reger und äusserst hilfreicher Austausch statt.

Nutzung des Vernetzungspotenzials mit der EKA

Zwischen BAG und EKA hat sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene eine Vernetzung stattgefunden. Auf operativer Ebene sind namentlich im Bereich ikÜ wichtige Vernetzungspotenziale genutzt worden. Auf strategischer Ebene verfolgen beide Stellen einen integrativen Ansatz. Die EKA sieht ihre Sensibilisierungsarbeit beim BAG jedoch noch nicht als abgeschlossen. So wurden gewisse Empfehlungen zur institutionellen Öffnung wie jene, die Vergabe von Mandaten an Bedingungen zu knüpfen, noch nicht umgesetzt. Auch wurde darauf hingewiesen, dass BAG-intern, abgesehen vom Fachbereich M+G, noch zu wenig ein integratives Vorgehen gewählt werde.

Von mehreren Personen wurde bemerkt, die Vorgehensweisen und Standpunkte blieben unterschiedlich. Auf operativer Stufe wurde in den Gesprächen weitgehend Verständnis für die unterschiedlichen Abläufe, Herangehensweisen, Ressourcenlagen und die jeweils zugrunde liegenden Überlegungen geäussert, während sie auf Leitungsebene stärker als Widerspruch wahrgenommen wurden. Dies könnte für die weitere Vernetzung ein Hindernis darstellen.

Qualität der Zusammenarbeit mit dem BFM

Die Vernetzung mit dem BFM bzw. mit dem BFF, als dieses noch für den IB T zuständig war, gestaltet bzw. gestaltete sich etwas schwieriger. Der Bereich Gesundheit wurde laut der Zuständigen im BFF damals in Frage gestellt, insbesondere jene Aspekte, die über reine Kostenabgeltungsfragen hinausgingen. Während der Erarbeitung der Strategie M+G zeigten sich laut den Beteiligten gewisse Differenzen zwischen BAG und BFF in terminologischer und thematischer Hinsicht, für welche jedoch Lösungen gefunden werden konnten. Insgesamt lief

die Zusammenarbeit gut, auch mit dem IMES. Auf einen gemeinsamen Bundesratsantrag von EDI und EJPD wurde dennoch verzichtet.

Mit der Fusion von BFF und IMES zum BFM wurde beschlossen, die gesundheitsrelevanten Aufgaben an einer Stelle im Amt zu bündeln, und zwar bei der Sektion Finanzen und Subventionsaufsicht, der ehemaligen BFF-Stelle, die für die Umsetzung des IB T zuständig war. Gleichzeitig schied die ehemalige IMES-Stelle von der Teilnahme an der Strategie M+G aus. Bei der Betreuung des IB T konnte durch diese Lösung eine gewisse Kontinuität gewährleistet werden, wobei allerdings die operative Bearbeitung einer neuen Person übergeben wurde. Dank der Bündelung der Aufgaben und der BFM-internen Klärung der Zuständigkeiten ist die Zusammenarbeit erleichtert worden. Aus Sicht des BFM läuft sie gut. Auch vom BAG her wird der persönliche Kontakt geschätzt, doch wird Mühe bekundet, die strategischen Stossrichtungen des BFM zu erkennen, was dann in der operativen Zusammenarbeit zu Unsicherheiten führt.

Nutzung des Vernetzungspotenzials mit dem BFM

In den ersten zwei Jahren der Umsetzung der Strategie M+G führte die BFF-interne fehlende Unterstützung zu einer gewissen Zurückhaltung in Bezug auf die Durchführung von Massnahmen. Die weiteren politischen Entwicklungen in der Migrationspolitik liefen den vorgesehenen Massnahmen ebenfalls entgegen. Die Beteiligung an der Strategie M+G stellt in diesem Umfeld für die zuständigen Personen im BFM eine Stärkung der eigenen Legitimation dar.

Das Thema Gesundheit ist für das BFM in erster Linie im Zusammenhang mit dem Verfahren und Vollzug im Asylbereich relevant, wo die Frage der Zumutbarkeit von Wegweisungen im Krankheitsfall im Zentrum steht. Weiter stellen sich laut der Zuständigen im Integrationsbereich gesundheitsrelevante Probleme. Bei diesen gelte es, eine schwierige Abgrenzung zu treffen, ob es sich tatsächlich vorwiegend um ein Integrations- oder aber um ein Gesundheitsthema handle. In letzterem Fall werde das Anliegen ans BAG weitergeleitet, da das BFM nicht über Gesundheitsfachpersonen verfüge. Dies ist wohl der Grund, weshalb sich, wie das BAG feststellte, die Schnittstellen mit der Strategie M+G auch nach der Fusion vom BFF zum BFM und der damit einher gehenden Ausweitung der Zielgruppe des Amtes auf die gesamte Migrationsbevölkerung weiterhin schwerpunktmässig auf den Asylbereich beziehen.

Vom BAG wird nach wie vor eine Zurückhaltung vom BFM bei der Unterstützung der Strategie M+G und ihrer Umsetzung empfunden, was von den meisten auf die gegebenen politischen Umstände zurückgeführt wird. Beide Seiten äusserten die Ansicht, es gäbe noch Schnittstellen, die zurzeit brach liegen würden. Vom BAG her wurde z.B. die Ärzteschaft als gemeinsame Adressatengruppe genannt. Auch seien durch das Scheitern einer Zusammenarbeit mögliche Synergien im IB I nicht ausgeschöpft worden. Das Vernetzungspotenzial wurde noch nicht voll ausgenutzt. Das BFM wies seinerseits auf Gesundheitsthemen wie den Um-

gang mit Aids hin, die im Asylbereich nicht verfahrensrelevant sind, mit denen das BFM aber dennoch konfrontiert werde. Solche nicht verfahrensrelevante Themen würden je länger desto mehr an die für die Strategie M+G zuständige Sektion im BFM herangetragen, da diese nach der Fusion zur Ansprechstelle nicht nur für Gesundheitsfragen im Asylbereich, sondern im Migrationsbereich allgemein deklariert worden ist. Es ist deshalb davon auszugehen, dass das Vernetzungspotenzial mit der entsprechenden Stelle künftig noch zunehmen wird.

2.3 Vernetzung mit Institutionen aus dem Gesundheits- und Migrationsbereich

In diesem Abschnitt wird die Vernetzung zwischen dem BAG und weiteren im Gesundheits- oder Migrationsbereich tätigen Institutionen betrachtet. Diese Vernetzung wurde im Rahmen der Strategie M+G über die Interinstitutionelle Begleitgruppe (IBG) strukturell verankert. Ihre Tätigkeiten werden in der Folge näher untersucht. Anschliessend werden die Schnittstellen beschrieben, welche zwischen dem BAG und den in der IBG vertretenen Institutionen bestehen.

2.3.1 Interinstitutionelle Begleitgruppe

Die Interinstitutionelle Begleitgruppe (IBG) fungiert als Vernetzungsgremium der im Bereich Migration und/oder Gesundheit tätigen öffentlichen und privaten Institutionen und Organisationen. Die organisatorischen Vorgaben zur IBG aus dem Projektantrag (BAG 2003: 16-19) lauten wie folgt:

<i>Gremium</i>	<i>Zusammensetzung</i>	<i>Aufgaben</i>	<i>Prozedurale Vorgaben</i>
Interinstitutionelle Begleitgruppe (IBG)	Programmleitung (BAG), BFF, IMES, EKA, BSV, EKR, seco, Integrationsdelegierte, Kantone, Städte, SFH, FIMM, GFS, Krankenkassen	<ul style="list-style-type: none"> – Gegenseitige Information – Koordination – Absprache (Förderung Kohärenz) – Unterstützung der Umsetzung (Umsetzungsplattform) – Gewinnung regionaler und kantonaler Partner für Umsetzung (Sensibilisierung, Dezentralisierung) 	<ul style="list-style-type: none"> – Sitzungsfrequenz: 2/Jahr

Analyse der IBG

Die Betrachtung des Gremiums anhand der obigen Vorgaben führte zu folgenden Ergebnissen:

Zusammensetzung

In den organisatorischen Vorgaben waren neben den an der Strategie M+G beteiligten Bundesstellen zehn weitere Akteure aufgeführt. Es handelt sich dabei um weitere Bundesstellen (Bundesamt für Sozialversicherung BSV, Staatssekretariat für Wirtschaft seco, Eidg. Kom-

mission gegen Rassismus EKR), die Kantone, die Städte, die Integrationsdelegierten, die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFS), die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), das Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM) und die Krankenkassen.

Im Laufe der Umsetzung konkretisierte sich in gewissen Fällen erstens, durch welche Institutionen die jeweiligen Interessen vertreten werden sollen, und zweitens wurde der Akteurskreis laufend erweitert. Die zum Zeitpunkt der Analyse vorliegende Version des Organigramms (13.03.2005) sieht auf Bundesebene zusätzlich eine Vertretung des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie (BBT) vor. Statt der EKR ist die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) Mitglied der IBG. Die Kantone sind über die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen (SODK) sowie über die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) im Gremium vertreten. Zudem nimmt ein Vertreter der Schweizerischen Konferenz der kommunalen, regionalen und kantonalen Integrationsdelegierten (KID) an den Sitzungen teil. Die Städte sind über den Städteverband repräsentiert, wobei es sich bei den entsprechenden Mitgliedern um städtische Integrationsdelegierte handelt, die gleichzeitig auch in der KID sind. Als wichtige Berufsinteressen sind neben den Krankenversicherern (santésuisse) die Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH, der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) sowie neu auch die Nationale Dach-Organisation der Arbeitswelt Gesundheit (Dach-OdA Gesundheit) in der IBG vertreten.

Sitzungsfrequenz und -teilnahme

Die IBG traf sich im ersten Jahr der Strategieumsetzung (2003) einmal, seither, wie im Projektantrag vorgesehen, zweimal. Anwesend waren im Durchschnitt etwa 17 Personen (ohne Gäste); aus den oben genannten Institutionen und Organisationen waren es im Schnitt knapp zehn Personen, vom Programmteam (inkl. Protokollführung) drei bis fünf Personen. Die übrigen beteiligten Bundesstellen (EKA, BFF und IMES bzw. BFM) waren in drei von fünf Sitzungen alle vertreten; bei zwei Sitzungen fehlte eine Vertretung.

Sitzungsablauf

Die Sitzungen der IBG wurden allesamt durch eine externe Moderatorin geführt. Sie wurden sehr vielfältig gestaltet. Sie umfassten Workshops, Vorträge einzelner Mitglieder der IBG sowie Präsentationen externer Personen, Podiumsgespräche mit Experten und Diskussionen im Plenum. Die ersten beiden Tagungen widmeten sich schwerpunktmässig der Bekanntmachung der Strategie M+G und ermöglichten den Beteiligten durch den gegenseitigen Informationsaustausch einen Überblick über die Aktivitäten im Bereich M+G. Einerseits bot ein Workshop den Teilnehmenden die Möglichkeit einer vertieften Auseinandersetzung mit den einzelnen Interventionsbereichen. Sie erhielten einen umfassenden Einblick in aktuelle und geplante Projekte und konnten gleichzeitig Bezüge zu ihrer eigenen Tätigkeit herstellen, die

sie in einer Rückmeldungsrunde dem Plenum präsentierten. Andererseits wurden die Teilnehmenden aufgefordert, die generellen Aktivitäten ihrer Organisationen im Bereich M+G, mögliche Beiträge ihrer Institution zur Umsetzung der Strategie M+G sowie die dafür benötigte Unterstützung des BAG zu skizzieren.

Die dritte Sitzung unterschied sich insofern von den ersten beiden Sitzungen, als sie einem Schwerpunktthema gewidmet war. Es wurde eine Podiumsdiskussion mit Experten zur Chancengleichheit der Migrationsbevölkerung veranstaltet. Das Expertenpodium und die anschliessende Plenumsdiskussion beschäftigten sich mit der Frage, was es zur Förderung eines Bewusstseins für diskriminierende Rahmenbedingungen und zur Förderung der Chancengleichheit für Migrantinnen und Migranten braucht. Zusätzlich wurde anlässlich der Präsentation eines Projekts über die interkulturelle Übersetzung gesprochen.

Die vierte und fünfte Zusammenkunft der IBG folgten wieder eher der Struktur der ersten beiden Sitzungen. Die Teilnehmenden wurden über den aktuellen Stand der Umsetzung der Strategie M+G in Kenntnis gesetzt. Dieser Überblick wurde, wie den Sitzungsprotokollen zu entnehmen ist, mit ausgewählten Schwerpunkten vertieft. Beispielsweise wurde in der vierten Sitzung im Bereich der Gesundheitsversorgung die „Amsterdam Declaration“ präsentiert und in anschliessenden Arbeitsgruppen über deren Einbindung in die Umsetzung der Strategie M+G diskutiert. Zusätzlich wurde ein Projekt vorgestellt und der Vertreter der KID sprach über die Tätigkeiten der Integrationsdelegierten im Bereich M+G.

Zwischen der dritten und der vierten Sitzung führte die Programmleitung bilaterale Gespräche mit einzelnen Mitgliedern der IBG, um inhaltliche Schnittstellen und neue Themen im Bereich M+G zu diskutieren.

Aufgabenwahrnehmung

Die Aufgaben der IBG sind gemäss den organisatorischen Vorgaben die gegenseitige Information, Koordination und Absprache zur Förderung der Kohärenz (siehe Aufgabendefinitionen in Abschnitt 2.1.2), die Unterstützung der Umsetzung der Strategie sowie die Gewinnung regionaler und kantonaler Partner für die Umsetzung (Dezentralisierung), indem die Sensibilisierung gefördert werden soll. Die einzelnen Aufgaben werden in der Folge unter die Lupe genommen.

- *Information:* Die Informationsfunktion nahm gemäss den Sitzungsprotokollen einen beträchtlichen Anteil der Arbeit der IBG in Anspruch. Die Mitglieder der IBG wurden vom BAG jeweils über den Stand der Umsetzung der Strategie M+G in Kenntnis gesetzt und über allgemeine Aspekte der Strategie M+G unterrichtet (Sitzungsprotokolle IBG vom 3.02.2005 und 28.06.2005). Zu Beginn habe fast ausschliesslich das BAG informiert, was sowohl von Mitgliedern der IBG als auch vom Programmteam nicht als ergiebig empfunden wurde. Mittlerweile informieren manchmal auch Mitglieder über die eigenen Tätigkeiten im Bereich M+G (Sitzungsprotokoll IBG vom 22.01.2004). Nach Ein-

schätzung der Befragten machen die Informationen des BAG jedoch noch immer das Hauptgewicht aus. Für Personen aus dem Programmteam stand die Möglichkeit, die Schlüsselorganisationen durch die IBG regelmässig über die eigenen Anliegen zu informieren, klar im Vordergrund.

Die meisten befragten Gremiumsmitglieder taxierten die Informationen als *nützlich und umfangreich*. Ein Mitglied monierte, dass ein Blick auf die Gesamtstrategie fehlen würde; gerade der gebotene Gesamtüberblick über die Strategie und ihre Entwicklung wurde von anderen jedoch positiv hervorgehoben. Der gegenseitige Informationsstand ist gemäss einer Person aus dem BAG bei den Akteuren, die in der IBG vertreten sind, deutlich höher als bei Organisationen, die nur anlässlich des GMFG eingeladen werden. Einen geringen Informationsgewinn verzeichneten die Personen aus den an der Strategie M+G beteiligten Bundesstellen EKA und BFM.

- *Koordination*: Während die IBG von den meisten befragten Personen als eine geeignete Informationsplattform bezeichnet wurde, gehen die Meinungen über die Koordination auseinander. Von einer befragten Person wurde die IBG als Gremium beschrieben, das lediglich den Informationsaustausch ermöglicht, aber keine Diskussionen und Absprachen zulässt. Auf der anderen Seite unterstrichen zwei befragte Personen die für ihre Arbeit hilfreiche Koordination, die vom BAG durch die IBG geleistet werde.

Ein Hauptgrund für die unterschiedliche Wahrnehmung der Koordinationsleistung durch die befragten Mitglieder der IBG war, dass nicht alle Mitglieder der gleichen Auffassung waren, was die Funktion der IBG ist. Eine Person erwähnte, dass die IBG nie einen klaren Auftrag zur aktiven Koordination erhalten habe. Einige Interviewaussagen lassen zudem darauf schliessen, dass sich mehrere Mitglieder der Aufgabe der Koordination nicht bewusst waren.

Koordination in Form der *Diskussion*, in der zu konkreten Themen von den Beteiligten Stellungnahmen eingeholt wurden, um das geplante Vorgehen entweder zu bestätigen oder an andere Akteure anzupassen, hat gemäss einiger Beispiele aus den Sitzungsprotokollen stattgefunden. In der ersten Sitzung analysierten die Mitglieder der IBG, nach einer vertieften Auseinandersetzung mit den einzelnen Interventionsbereichen in Arbeitsgruppen, im Plenum mit Bezug zur eigenen Tätigkeit Probleme der Strategie M+G und präsentierten neue Ideen (Sitzungsprotokoll IBG vom 3.7.2003). Insbesondere in der vierten und fünften Sitzung wurden einzelne Schwerpunkte der Interventionsbereiche vorgestellt und durch Rückmeldungen aus dem Plenum kommentiert und diskutiert, was durchaus als Koordination bezeichnet werden kann (Sitzungsprotokolle IBG vom 3.2.2005 und 28.6.2005). Diesbezüglich ist auch der Sondierungsprozess in der zweiten Sitzung zu den Tätigkeiten der beteiligten Organisationen, ihrem Beitrag zur Umsetzung

der Strategie sowie den dafür benötigten Ressourcen des BAG als sinnvoll zu beurteilen (Sitzungsprotokoll IBG vom 22.1.2004).

Der Diskussionsanteil hat gemäss Aussage einer Person aus dem Programmteam in der IBG über die Zeit zugenommen, was der Ausrichtung der Sitzungsgestaltung an Schwerpunktthemen zu verdanken sei. Zu Beginn hingegen sei, ähnlich wie beim KMFG, der Stand der Umsetzung der Strategie M+G ins Zentrum gestellt worden. Die Bildung von Arbeitsgruppen zur Erarbeitung von Diskussionsgrundlagen wurde gemäss Interviewausagen von den Mitgliedern geschätzt und als förderlich für die Koordination eingestuft. Die Programmleitung empfand dieses Vorgehen allerdings aufgrund der Heterogenität der Personen und der damit verbundenen Schwierigkeit, einen gemeinsamen Nenner zu finden, als wenig ergiebig.

Mit *bilateralen Gesprächen* zwischen der Programmleitung und den IBG-Mitgliedern konnten Schnittstellen im Bereich M+G gezielt analysiert werden. Im Weiteren unterstrich eine befragte Person die Wichtigkeit von bilateralen Kontakten, die sich an den Tagungen der IBG ergeben haben.

Gemäss verschiedenen Personen erfolgten auch in den Sitzungen *punktuelle Hinweise* zu Gefahren, Doppelspurigkeiten und Synergiepotenzialen oder vereinzelte Interventionen bezüglich der Umsetzung einzelner Projekte, die von Personen des Programmteams als zum Teil sehr aufschlussreich und interessant beurteilt wurden. Es finde ein Wissens- und Erfahrungstransfer statt. Doch *fehlte eine kritische Begleitung*. Kritische Rückmeldungen erfolgten gemäss mehreren Personen nur vereinzelt, werden dem Gremium laut einer Person jedoch *nicht systematisch abverlangt*. Gerade angesichts des breiten Feldes, in welchem die Strategie M+G tätig ist, wurde dem Feedback der Institutionen sowohl von Mitgliedern des Programmteams als auch Personen aus den beteiligten Institutionen Bedeutung zugemessen.

- *Absprache*: Wird die Absprache, wie in Abschnitt 2.1.2 definiert, als relativ verbindlicher Beschluss über ein gemeinsames Vorgehen verstanden, hat die IBG diese Aufgabe *nicht eingelöst*. Wie sämtliche Beteiligten übereinstimmend sagten, hat das Gremium keinerlei gemeinsame Entscheidungen gefasst oder gemeinsame Stellungnahmen erarbeitet. Der Anspruch, über dieses Gremium die Kohärenz der Strategie M+G mit dem Feld zu gewährleisten, ist gemäss der Programmleitung zu hoch gewesen.

Einer Absprache stehen in der IBG verschiedene Hindernisse im Weg: Erstens die hohe *Anzahl Mitglieder* im Gremium und die *Heterogenität* der Interessen der vertretenen Organisationen, die von Beteiligten hervorgehoben wurde. Die IBG ist ein interdisziplinäres Begleitgremium eines thematisch breit gefächerten Programms. Zweitens sollte die IBG laut den Vorgaben zwar Absprachen treffen, besitzt allerdings keine Entscheidungskompetenzen. Von drei Personen wurde festgestellt, dass die IBG nur sehr *geringe Ein-*

flussmöglichkeiten auf die Strategie M+G habe. Eine Person kritisierte die fehlenden Adaptionsmöglichkeiten bei der Strategie M+G. Drittens ist die erfolgreiche Koordination, die in Beschlüssen endet, oft auf informelle Regeln und Verfahren angewiesen, die sich aber nur herausbilden können, wenn in einem Gremium ein Teamgeist oder eine gegenseitige Vertrauensgrundlage vorhanden ist. Angesichts der *geringen Tagungshäufigkeit* der IBG scheint das für dieses Gremium eher unwahrscheinlich, wie das auch durch eine Aussage einer befragten Person bestätigt wird. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die *fehlende Verbindlichkeit der Vertretung*; die Personen in der IBG können nach eigener Aussage nur selten für die ganze Institution sprechen, die sie vertreten.

- *Unterstützung der Umsetzung*: Verschiedene Aspekte weisen darauf hin, dass die IBG die Umsetzung der Strategie M+G unterstützt hat. So bezeichnete eine befragte Person die Rolle der IBG als eine Prozessbegleitung mit *moralischer Unterstützung*. Diese Unterstützung ist gemäss einer Beteiligten als Abstützung und Legitimation der Strategie M+G wichtig, hängt laut Interviewaussagen jedoch stark von den Institutionen und den delegierten Personen ab. Während bei einigen Mitgliedern eindeutig ein Engagement vorhanden sei und die Anliegen der Strategie M+G in ihre jeweiligen Institutionen getragen würden, fehle bei anderen dieses Interesse. Gewisse Institutionen seien zwar auf dem Papier Mitglied, nähmen aber kaum an der IBG teil oder schickten lediglich eine schwache Vertretung. Ein gewisses Marketing für die Anliegen der Strategie M+G findet nach Ansicht des Programmteams allerdings dennoch statt.

Nach Aussage mehrerer Beteiligter leistete die IBG auch eine *fachliche Unterstützung*; die Mitglieder des Gremiums beteiligten sich sehr engagiert an den Diskussionen und steuerten viele Inputs zu den ausgewählten Themen bei (siehe auch Abschnitt Koordination oben). Insgesamt wurde die Aufgabe der Unterstützung gemäss Aussagen des Programmteams im BAG erfüllt.

- *Gewinnung regionaler und kantonaler Partner (Sensibilisierung, Dezentralisierung)*: Die Gewinnung von Partnern im Sinne einer Sensibilisierung hat gemäss Aussage vieler Befragter stattgefunden. Eine Person betonte, die IBG diene dazu, die *Aktualität des Themas* M+G bei den institutionellen Partnern aufrecht zu erhalten. Wie dem Sitzungsprotokoll zu entnehmen ist, resultierte dieselbe Einsicht auch aus den bilateralen Gesprächen der Programmleitung mit Mitgliedern der IBG (Sitzungsprotokoll IBG vom 3.2.2005).

Vom Programmteam besonders hervorgehoben wurde die Möglichkeit, durch die IBG Kontakte zu knüpfen und damit *Ansprechpersonen* in den verschiedenen Institutionen zu haben. Im Unterschied zum GMFG ermögliche die Grösse der IBG dabei eine Beziehungsarbeit zu einzelnen Akteuren. Dies habe die bilateralen Kontakte eindeutig erleichtert. Bei Bedarf könne auf diese Unterstützung zurückgegriffen werden. In einigen Fällen

hat sich in Bezug auf gewisse Schnittstellen bereits eine Vernetzung ergeben (siehe auch Abschnitt 2.3.2). Auch waren die Kontakte bereits in mehreren Fällen hilfreich als Brücke, um an Dritte zu gelangen.

Die Gewinnung regionaler und kantonaler Partner im Sinne der *Dezentralisierung* ist laut der Einschätzung des Programmteams *nicht gelungen*. Die Strategie M+G wurde nicht, wie im Strategiepapier vorgesehen, in die Kantone hinausgetragen. Auch wurden nicht, wie geplant, kantonale Gremien gefördert. Diesen Aufgaben wurde jedoch nach Aussagen des Programmteams keine hohe Priorität zugeschrieben, mitunter weil sie sehr schwierig zu lösen seien. Auch sei dieses Anliegen nicht in Bezug auf alle vertretenen Institutionen und Organisationen relevant, da sie nicht alle kantonale Strukturen aufweisen würden.

Grundsätzlich fehlt gemäss den Äusserungen des Programmteams ein Gremium für den *Einbezug der Kantone*. Zwar seien die Kantone durch die GDK in der IBG vertreten, doch handle es sich um eine sehr selektive Einbindung, die zusätzlich stark vom Engagement der einzelnen Person abhängig ist. Ausserdem ist nach Aussage der Vertretung der GDK die Weitergabe von Informationen an die Kantone aufgrund der tiefen Priorität des Themas M+G innerhalb der GDK und wegen des grossen Zeitaufwands für die Koordination mit der GDK nicht gewährleistet. Vom BAG wurde das Angebot des GDK-Sekretariats, schriftliche Informationen zur Strategie M+G in ihren Verteiler einzuspeisen, nicht wahrgenommen. Die SODK hat kaum an der IBG teilgenommen;¹⁰ ihre Vertretung ist derzeit unklar. Durch die KID, welche die Strategie M+G engagiert unterstütze und die zusammen mit den Mitgliedern des Städteverband über drei Personen in der IBG vertreten ist, hat gemäss Einschätzung der Programmleitung zumindest in Bezug auf die Integrationsdelegierten in den Kantonen und Städten eine Sensibilisierung stattgefunden.

Die geringe Vertretung der Kantone wurde von verschiedenster Seite als Problem wahrgenommen. So wurde grundsätzlich der Versuch der Vertretung der Kantone über die interkantonalen Konferenzen in Frage gestellt. Eine Person gab zu bedenken, die *interkantonalen Konferenzen* selber seien innerhalb zu heterogen, als dass sie durch eine Person vertreten werden könnten. Die Konferenzen vereinigten vielmehr 26 Kantone mit 26 unterschiedlichen Standpunkten. Sie können laut dieser Person nur dem Informationsfluss dienen, doch wurde auch dies von mehreren Personen bezweifelt, da die Konferenzen nicht über die Kapazitäten verfügen würden, sich mit dem Spezialthema M+G auseinanderzusetzen.

¹⁰ Eine Vertretung der SODK war zwar vorgesehen, hat aber effektiv höchstens einmal stattgefunden.

Beurteilung der Eignung der IBG

Klarheit der Aufgaben

Die Aufgaben der IBG wurden von den Beteiligten, die im Rahmen der Evaluation befragt wurden, verschieden ausgelegt. Einige IBG-Mitglieder waren nur ungenügend über die Aufgaben des Gremiums informiert. Eine Person gab zum Beispiel an, sie fühle sich als passive Zuschauerin in interessanten Diskussionen; eine Koordinationsfunktion sah sie nicht. Eine andere Person, die fand, sie sei grundsätzlich über die Funktion des Gremiums nicht im Bild, ortete das Problem jedoch stärker bei ihrer eigenen Organisation, bei der die Zuständigkeit für den Bereich M+G nicht klar geregelt sei. Die Aufgaben der IBG wurden zwar in der ersten Sitzung erläutert, später jedoch nicht erneut vergegenwärtigt. Dies stellte gerade angesichts der zahlreichen Wechsel der vertretenen Personen ein Problem dar, und zwar nicht allein für die Mitglieder, sondern auch für die Mitarbeitenden des BAG, die sich des Auftrags der IBG nicht im Klaren waren.

Grad der Aufgabenerfüllung

Die IBG kann in ihrem Kern als *Plattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch* bezeichnet werden. Die IBG erfüllt damit einen guten Teil ihrer Aufgaben. In den Sitzungen werden Informationen ausgetauscht. Trotz einzelner kritischer Einwände kann anhand von Interviewaussagen und den Sitzungsprotokollen festgehalten werden, dass konstruktive *Auseinandersetzungen mit inhaltlichen Vertiefungen* stattgefunden haben. Koordination fand ebenfalls statt, jedoch in beschränktem Umfang, nämlich indem durch bilaterale Gespräche oder *punktuelle Hinweise* in Plenumsdiskussionen Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt werden konnten. Verbindliche Absprachen wurden hingegen keine getroffen; dazu waren die Voraussetzungen nicht gegeben. Damit konnte auch der Anspruch auf die Förderung der Kohärenz höchstens in Ansätzen eingelöst werden.

Die *Unterstützung* der Umsetzung der Strategie wird in weiten Bereichen durch die Mitglieder der IBG in fachlicher und moralischer Hinsicht erbracht. Die IBG vernetzt zudem wichtige Akteure im Bereiche M+G, *sensibilisiert* sie für die Anliegen und Tätigkeiten der Strategie M+G und trägt als *Marketinginstrument* zur Breitenwirkung und Verankerung der Strategie M+G in einem breiteren Umfeld bei. Gefährdet ist die Verwertung der Informationen in den Institutionen allerdings erstens aufgrund der geringen Priorität, die dem Thema M+G mehrheitlich beigemessen wird, und zweitens durch die fehlende Verbindlichkeit der Delegation in die IBG. Eine *regionale und kantonale Verankerung hat höchstens am Rande* stattgefunden. Die ursprünglich geplante Aufgabe wurde diesbezüglich, wie auch von Seiten des BAG bestätigt wird, nicht wahrgenommen.

Nach den Aussagen der befragten Personen zu urteilen, stösst die IBG bei ihren Mitgliedern weitgehend auf *positive Resonanz*. Die IBG wird von verschiedener Seite ausdrücklich als

informativ, lebendig und spannend bezeichnet. Über das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag sind sich die Personen aus dem BAG nicht einig. Während eine Person den Aufwand zwar als relativ gross bezeichnete, die erzielte Breitenwirkung jedoch als unverzichtbar, sah eine andere Person die IBG als angenehmes Extra, als Kleinform des GMFG, doch ohne aktive Rolle. Von den übrigen wird der Aufwand für den erzielten Ertrag, der allerdings schwer fassbar sei, als vernünftig eingeschätzt.

Zweckmässigkeit der Sitzungsfrequenz und Sitzungsgestaltung

Die Sitzungsfrequenz und der Ablauf der IBG-Sitzungen wurden von den interviewten Personen tendenziell positiv bewertet. Gemäss ihren Aussagen wird eine gute Einbindung der anwesenden Personen ermöglicht, indem laufend Fragen gestellt werden können und die eigene Meinung eingebracht werden kann. Die Sitzungen seien gut vorbereitet. Ein Mitglied der IBG kritisierte den schwierigen Zugang als Romand zu den ausschliesslich auf Deutsch verfassten Dokumenten.

Die Ausrichtung an Schwerpunktthemen wurde insbesondere in Bezug auf die Diskussion als geeignet erachtet. Es seien zudem gute Referenten eingeladen worden. Von einer Person wurde jedoch darauf hingewiesen, dass für eine Stärkung der Begleit- und Koordinationsfunktion des Gremiums eine aktivere Sitzungsleitung nötig wäre, die inhaltlich mit der Thematik besser vertraut ist als die Moderatorin. Die Moderation wurde ansonsten aber von mehreren Personen geschätzt.

Zweckmässigkeit der Zusammensetzung

Die Zusammensetzung der IBG wird von den befragten Personen grundsätzlich als gut bewertet. Mehrere Personen betonten, dass *alle relevanten Institutionen* in der IBG vertreten sind, die nicht gleichzeitig zu den Mandatnehmern im Rahmen der Strategie M+G gehören. Wie den Sitzungsprotokollen und den Äusserungen des Programmteams zu entnehmen ist, wurden zu einem späteren Zeitpunkt einige neue Institutionen aufgenommen, um die Abdeckung möglichst vieler Schnittstellen im Bereich M+G zu gewährleisten. Von einer Person wurde die Frage aufgeworfen, ob gewisse Institutionen sogar durch mehrere Personen aus verschiedenen Bereichen vertreten werden sollten.

Gleichzeitig wurde die *Heterogenität* der vertretenen Institutionen sowohl in Bezug auf die Informations- als auch die Absprachefunktion als Schwierigkeit wahrgenommen. So wurde vom Programmteam her geäussert, das unterschiedliche Hintergrundwissen erschwere eine angemessene Kommunikation und die unterschiedlichen Interessen hinderten die Einigung auf gemeinsame Standpunkte.

Die breite Abstützung ist grundsätzlich als eine wichtige Voraussetzung für die Förderung der Kohärenz zu betrachten, die allerdings faktisch nur beschränkt stattgefunden hat. Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob die *Grösse* des Gremiums im Hinblick auf seine Aufgaben geeig-

net ist. Namentlich für Diskussionen und Koordinationsabsprachen ist das Gremium gemäss Aussage von zwei Personen zu gross. Andere fanden die Grösse hingegen geeignet für die Aufgabenerfüllung. Das Urteil über die Grösse hing von der Auffassung der Mitglieder über die Funktionen der IBG ab. Vom BAG wurde festgehalten, alle vertretenen Institutionen seien an sich relevant.

Von zwei Personen wurde die *fehlende Verbindlichkeit* der IBG bemängelt. Die eine Person wies darauf hin, dass die Mitglieder der IBG oft nicht eine Mehrheit in ihren vertretenen Organisationen hinter sich haben, weshalb auch keine Entscheide gefällt werden könnten. Damit bleibe die Wirkung der IBG sehr beschränkt. Die andere Person kritisierte zwar auch die Unverbindlichkeit des Gremiums, war jedoch der Meinung, die Diskussionen in der IBG würden dennoch in die Organisationen getragen, da die Autorität des BAG nicht ignoriert werden könne. Es macht jedoch den Anschein, dass einige Vertretungen in der IBG lediglich pro forma, als Alibivertretung in dieses Gremium delegiert werden. Es sind laut dem Programmteam bei einzelnen Institutionen die falschen Personen vertreten, namentlich in Bezug auf ihre hierarchische Stellung, da sie faktisch über keine interne Unterstützung verfügten. Dieses Problem wird durch den Umstand verschärft, dass die Ressourcenausstattung gewisser Personen nicht ausreicht für eine wirkungsvolle organisationsinterne Vernetzung.

2.3.2 Zusammenarbeit mit Institutionen aus dem Gesundheits- und Migrationsbereich

Die IBG hat, wie in Abschnitt 2.3.1 erwähnt, die Kontaktaufnahme zu verschiedenen Institutionen im Gesundheits- und Migrationsbereich ermöglicht. Die operativen Schnittstellen werden in der Folge skizziert und die Zusammenarbeit anschliessend beurteilt.

Analyse der operativen Schnittstellen

In Tabelle 8 unten sind die Schnittstellen, welche zwischen dem BAG und den in der IBG vertretenen Institutionen und Organisationen bearbeitet wurden, nach Interventionsbereichen und Massnahmen kurz beschrieben. Diese Auflistung stellt eine Zusammenfassung aus Interviewaussagen dar. Sie stellen eine Momentaufnahme dar, die möglicherweise nicht vollständig ist. In der Tabelle wurden sämtliche koordinativen Schritte, die das BAG unternommen hat, aufgeführt, auch wenn sie (noch) zu keinen konkreten Ergebnissen geführt haben. Der Begriff der „operativen“ Schnittstelle mag dort nicht ganz angebracht sein, wo es sich lediglich um konkrete Hinweise handelte, die von Seiten der Institutionen zu einer Massnahme der Strategie M+G gemacht wurden. Solche Informationen wurden allerdings nur dann in die Tabelle aufgenommen, wenn sie konkrete Auswirkungen auf die Umsetzung der Massnahmen hatten. Die Hinweise von santésuisse zu den Schwierigkeiten der Finanzierung der ikÜ über die Krankenversicherung hatten z.B. zur Folge, dass von da an stärker auf andere Möglichkeiten gesetzt wurde. Die Bemerkungen der FRB zu den Fragen zu Diskriminierung im GMM bewirkten, dass diese Fragen nicht in die Auswertung einbezogen wurden.

Tabelle 8: Operative Schnittstellen mit Institutionen aus dem Gesundheits- und Migrationsbereich nach Interventionsbereichen

	<i>IB B</i>	<i>IB I</i>	<i>IB V</i>	<i>IB F</i>
BBT	<i>B1: IkÜ</i> Anfrage des BAG zu Berufsprüfung ikÜ.			
seco		<i>I1: Info, Prävention und Gesundheitsförderung</i> Sicherheit am Arbeitsplatz: Vorstellung Studie Migration und Mobbing.		
FRB	<i>B1: IkÜ</i> Einbezug der FRB in Qualitätssicherungskommission Interpret <i>B3: Gesundheitsberufe</i> Begutachtung der Richtlinien zu transkultureller Kompetenz (Projekt Rahmenprogramm Weiterbildung).			<i>F1: Gesundheitsmonitoring</i> Hinweise zu Umgang mit Fragen zu Diskriminierung in GMM
SODK				
GDK		<i>I2: Sensibilisierung Leistungserbringer</i> Angebot des Einbezugs schriftlicher Information in Verteilersystem. Wurde vom BAG nicht genutzt.		
KID	<i>B1: IkÜ</i> Anfragen des BAG über Integrationsdelegierte an die Kantone um Mitfinanzierung von Ausbildungsgängen ikÜ. Mitfinanzierung z.T. erreicht.			
Städteverband				

	<i>IB B</i>	<i>IB I</i>	<i>IB V</i>	<i>IB F</i>
GFS		<i>I1: Info, Prävention und Gesundheitsförderung</i> Mitfinanzierung Projekt Support. Koordinationssitzung für weitergehende Zusammenarbeit hat stattgefunden. Keine konkreten Ergebnisse.		
SFH				
FIMM				
santésuisse			<i>V3: Einsatz ikÜ</i> Information zu Finanzierungsmöglichkeiten der ikÜ über Krankenversicherung	
FMH	<i>B3: Gesundheitsberufe</i> Anfrage BAG in Bezug auf Richtlinien transkulturelle Kompetenz (Projekt Rahmenprogramm Weiterbildung). Keine konkreten Ergebnisse.			
SBK		<i>I2: Sensibilisierung Leistungserbringer</i> Angebot der Platzierung von Artikeln in Verbandspublikationen. Wurde vom BAG nicht genutzt.		
Dach-Oda Gesundheit	<i>B3: Gesundheitsberufe</i> Koordinationssitzung zu Verankerung von transkultureller Kompetenz in Rahmenlehrplänen.			

Beurteilung der Eignung der Zusammenarbeit

Die Qualität der Zusammenarbeit und der Ausschöpfungsgrad des Vernetzungspotenzials wird in der Folge gesamthaft beurteilt.

Qualität der Zusammenarbeit

Die Qualität der Zusammenarbeit wurde sowohl von Seiten der Mitglieder als auch vom BAG im Allgemeinen als gut eingeschätzt, wobei die Intensität generell gering ist. Mehrfach wurde jedoch festgehalten, von vielen Mitgliedern sei ein Engagement zu spüren.

In Bezug auf einzelne Institutionen und Organisationen haben sich Schwierigkeiten ergeben, so namentlich bei der SODK, bei welcher die Bereitschaft zur Teilnahme in der IBG gegenwärtig grundsätzlich nicht geklärt ist. Bei der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFS) haben sich ebenfalls Vernetzungsschwierigkeiten ergeben. Die GFS ist über die Mitfinanzierung des Projekts Support operativ an der Umsetzung der Strategie M+G beteiligt. Wie aus der entsprechenden Zwischenevaluation hervorging (Vettori et al. 2004), gab es in diesem Projekt gewisse Auseinandersetzungen mit dem BAG in Bezug auf die Ausrichtung. Die GFS war zunächst auch nicht bereit zur Teilnahme an der IBG. Erst nach der Zustellung eines Argumentariums, in dem das BAG die Bedeutung der Vernetzung aufgezeigt (Argumentarium vom 06.11.2003), und auf Nachfrage des BAG konnte die GFS für den Einsitz in die IBG gewonnen werden. Es fand eine Koordinationssitzung statt, an der auch die Vorgesetzte der Programmleitung teilnahm, und anlässlich der in verschiedenen Bereichen weiter gehende Schritte einer Zusammenarbeit vereinbart wurden (Protokoll Sitzung zu Fragen der Zusammenarbeit vom 11.01.2005). Nach Aussage der Programmleitung hat diese Zusammenarbeit jedoch nie stattgefunden. Es fehlten dem Fachbereich M+G die Einflussmöglichkeiten, da der offizielle Kontakt des BAG zur GFS hierarchisch hoch bei der Leitung eines anderen Direktionsbereichs angesiedelt sei, was die Zusammenarbeit auch strukturell erschwere.

Nutzung des Vernetzungspotenzials

Von 14 in der IBG vertretenen Institutionen haben in Bezug auf 10 Organisationen gewisse koordinative Schritte stattgefunden. Auffällig ist, dass sich unter den vier Institutionen, bei welchen keine konkreten Schnittstellen aufgeführt sind, drei befinden, in Bezug auf welche die Unterstützung der Strategie M+G vom BAG in der gegenwärtigen Situation als unklar bezeichnet wurde. Es scheint damit, dass die Bearbeitung von Schnittstellen von der grundsätzlichen Bereitschaft der jeweiligen in der IBG vertretenen Personen und ihrer Institutionen abhängig ist. Auch hier wurde von den Beteiligten erwähnt, die unterschiedlichen Ziele der Organisationen stellten für die Zusammenarbeit eine Herausforderung dar.

Die meisten Schnittstellen in Tabelle 8 oben beziehen sich auf die Massnahmen zur ikÜ (B1 und V3). Wie bereits in Bezug auf die beteiligten Bundesstellen hat hier eine Vernetzung stattgefunden. Auch bei der Weiterbildung für die Gesundheitsberufe (Massnahme B3) sind

vom BAG her Schritte einer Koordination unternommen worden. Abgesehen von der Massnahme B2 zur interkulturellen Vermittlung, die vom BAG zurückgestellt worden ist, sind im IB B wichtige Vernetzungspotenziale wahrgenommen worden, die aber gerade in Bezug auf die Gesundheitsberufe noch nicht ganz ausgeschöpft worden sind.

Im IB I wurden die vorhandenen Potenziale für eine Vernetzung in Bezug auf die Massnahme zur Sensibilisierung der Leistungserbringer (I2) vom BAG eindeutig nicht genutzt. Aufgrund von verschiedenen Schwierigkeiten, die in Kapitel 3.4 zur Kommunikation näher ausgeführt werden, wurden hier zwei Angebote zur Verbreitung von Informationen nicht genutzt.

In Bezug auf die Information, Prävention und Gesundheitsförderung bei der Migrationsbevölkerung (I1) wurde das vorhandene Potenzial ebenfalls nicht ausgeschöpft. In Bezug auf die Thematik der Sicherheit am Arbeitsplatz ist dies darauf zurückzuführen, dass dieser Bereich bei der Bearbeitung vom BAG bewusst zurückgestellt worden ist, unter anderem aufgrund von fehlenden Anknüpfungspunkten. Mittlerweile hat über die IBG ein gewisser Grad an Vernetzung stattgefunden, doch bestehen hier theoretisch noch weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit dem seco.

In Bezug auf die GFS besteht mit dem Projekt Support eindeutig eine operative Schnittstelle. Darüber hinaus gäbe es nach Ansicht des BAG noch viel weiter gehende Vernetzungsmöglichkeiten. Im Argumentarium für eine verstärkte Zusammenarbeit (06.11.2003) werden sowohl strategische Parallelen zwischen der Stiftung und dem Fachbereich M+G wie auch Bereiche einer möglichen Zusammenarbeit aufgezeigt. Trotz Bemühungen von Seiten des BAG ist jedoch noch keine Kooperation zustande gekommen. Inwiefern der Migrationsaspekt durch die GFS bereits berücksichtigt wird, scheint den Personen aus dem BAG unklar.¹¹ Gemäss ihnen liegt hier noch ein beachtliches Potenzial brach.

Im IB V hat abgesehen von der Einsatzfinanzierung ikÜ keine Vernetzung mit den in der IBG vertretenen Institutionen stattgefunden. Dies lässt sich wohl zum Teil auf die Probleme beim Einbezug der Kantone, die in der Gesundheitsversorgung eine wichtige Rolle spielen, erklären. Unter Umständen findet in diesem Bereich durch das Projekt „Migrant-friendly Hospitals“ stärker eine Vernetzung auf tieferer Ebene statt. In Bezug auf die GDK haben zudem ausserhalb der IBG, nämlich über die Vertretung des Direktors des BAG in dieser Konferenz, Bemühungen stattgefunden, um die Anliegen der Strategie M+G in der GDK zu thematisieren. Diese Anstrengungen haben sich allerdings verlaufen. Theoretisch wären in diesem

¹¹ Der Migrationsaspekt ist Teil der Qualitätskriterien, nach welchen die Gesuche durch die GFS seit 2002 beurteilt werden (Kriterium Zielgruppe: „Soziale Schicht, Gender und Ethnie sind adäquat berücksichtigt.“). Diese Kriterien stützen sich auf die „quintessenz“-Kriterien (Gesundheitsförderung Schweiz 2004), gemäss welchen als Teil des Kriteriums der Chancengleichheit der Migrationaspekt („Ein allfälliger Migrationshintergrund ist angemessen berücksichtigt“) ebenfalls bereits in die Grobplanung eines Projekts einfließen sollte.

Interventionsbereich durchaus noch verschiedene Anknüpfungspunkte zu Institutionen in der IBG erkennbar.

Im IB F beschränkt sich die Vernetzung auf einen konkreten Hinweis zum Gesundheitsmonitoring. Allenfalls wurden hier weitere Schnittpunkte nicht erfasst. Ein Grund für die begrenzte Vernetzung könnte zudem darin liegen, dass in der IBG keine Institutionen und Organisationen aus dem Forschungsbereich vertreten sind. Schliesslich ist diesbezüglich anzumerken, dass die IBG in Bezug auf die Nutzung der Forschungsstudien, die im Rahmen der Strategie M+G durchgeführt worden sind, durchaus eine Rolle spielt. (Die Nutzung der Forschung wird im Schlussbericht zur Evaluation bei der Bewertung des IB F betrachtet.) Über die Ausschöpfung des Vernetzungspotenzials kann deshalb keine Aussage gemacht werden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass in allen Interventionsbereichen Schnittstellen zu Institutionen und Organisationen, die in der IBG vertreten sind, bearbeitet wurden, dass jedoch nach Einschätzung der Evaluation die Zusammenarbeit in allen Bereichen noch ausgebaut werden könnte.

2.4 Vernetzung mit der Migrationsbevölkerung

In diesem Abschnitt wird die Vernetzung zwischen dem BAG und der Migrationsbevölkerung untersucht. Die Evaluation des Vorgängerprogramms (Efionayi-Mäder et al. 2001) hatte festgestellt, dass der Einbezug von Migrantinnen und Migranten in die Umsetzung des Programms allgemein als zu gering erachtet wurde. Sie empfahl deshalb auf strategischer Ebene die Bildung eines Gremiums von Betroffenen, um eine gezielte Konsultation und eine laufende Rückmeldung aus den Migrationsgemeinschaften zu ermöglichen. Aus dieser Empfehlung heraus wurde das Sounding-Board Migration (SBM) gebildet. Auch in Bezug auf die Betroffenen hat das BAG somit den Versuch einer Institutionalisierung der Beziehungen auf Programmebene unternommen.

Im Laufe der Zeit hat dieses Gremium einen Wandel durchgemacht und steht zum Zeitpunkt des Verfassens des vorliegenden Berichts vor seiner Auflösung. Wiederum ausgehend von den organisatorischen Vorgaben werden seine ursprüngliche Zusammensetzung, die Sitzungsfrequenz, Teilnahme, der Sitzungsablauf sowie die Aufgabenwahrnehmung beschrieben. Dann wird die Eignung dieses ursprünglichen Gremiums anhand der vorgegebenen Kriterien bewertet. Es folgt eine Beschreibung des Prozesses einer Neudefinition der Aufgaben und Strukturen. Die sich abzeichnende Lösung einer Integration des SBM ins FIMM wird dann, soweit möglich, ebenfalls einer Beurteilung unterzogen. Da es sich beim Sounding-Board Migration um eine Vernetzung des BAG mit Einzelpersonen und nicht um institutionelle Beziehungen handelt, entfällt hier die Untersuchung von Schnittstellen.

2.4.1 Sounding-Board Migration (SBM)

Das Sounding-Board Migration (SBM) war als Vertretung von Fachpersonen mit eigenem Migrationshintergrund auf strategischer Ebene konzipiert. Die organisatorischen Vorgaben zum SBM aus dem Projektantrag (BAG 2003: 16-19) lauten wie folgt:

<i>Gremium</i>	<i>Zusammensetzung</i>	<i>Aufgaben</i>	<i>Prozedurale Vorgaben</i>
Sounding-Board Migration (SBM)	Programmleitung (BAG), zirka 10 Fachleute mit eigenem Migrationshintergrund	<ul style="list-style-type: none">– Begleitung der Umsetzung aus fachlicher Perspektive– Begleitung der Umsetzung aus Betroffenenperspektive– Diskussion, Kommentierung und Beurteilung von Teilstrategien und Resultaten (Reflexionsgruppe)– Anpassungsvorschläge zur Umsetzung– Kommunikation zur Strategie in eigenen Netzwerken	<ul style="list-style-type: none">– Sitzungsfrequenz: 2–3/Jahr

Analyse des SBM

Das SBM, das gemäss den obigen organisatorischen Vorgaben funktionierte, bestand während knapp anderthalb Jahren, von Juni 2003 bis Oktober 2004.

Zusammensetzung

Das SBM setzte sich ursprünglich aus zwölf Migrantinnen und Migranten der ersten Generation (Personen, die selber in die Schweiz eingereist sind) mit einem beruflichen oder fachlichen Bezug zur Gesundheitsthematik zusammen. Die Mitglieder unterschieden sich stark hinsichtlich ihrer Nähe zur Strategie M+G. Drei der zwölf Personen hatten bzw. haben eine Leitungsfunktion bei einem Projekt der Strategie M+G. Einige sind Mitglied von Begleitgruppen von Projekten der Strategie, während andere keinen näheren Bezug zur Strategie M+G oder zum BAG aufwiesen. Von den zwölf ursprünglichen SBM-Mitgliedern waren vier in der Romandie wohnhaft, die übrigen in der Deutschschweiz.

Sitzungsfrequenz und -teilnahme

Es fanden 2003 und 2004 je zwei Sitzungen statt, die dieser ersten Phase zuzurechnen sind. Dies entsprach der vorgesehenen Sitzungsfrequenz von zwei bis drei Sitzungen pro Jahr. Die Sitzungsteilnahme der Personen war sehr unterschiedlich. Von den vier Mitgliedern aus der französischsprachigen Schweiz war eine Person nur einmal an einer Sitzung anwesend, eine andere zweimal. Bei den Personen aus der Deutschschweiz war die Teilnahmerate hoch; sie fehlten je höchstens einmal an einer Sitzung.

Obwohl in den organisatorischen Vorgaben nur die Teilnahme der Programmleitung vorgesehen war, nahm vom BAG her jeweils das gesamte Programmteam am SBM teil. Auch vom BFM war zeitweilig eine Vertretung anwesend.

Sitzungsablauf

Geleitet wurden die Sitzungen durch die Programmleitung, die durch eine externe Moderation unterstützt wurde.

An der ersten Sitzung vom 26. Juni 2003 erläuterte die Programmleitung die Aufgaben des SBM. An den ersten zwei Sitzungen wurde je ein Überblick über die im BAG bearbeiteten Interventionsbereiche geboten. Die Anwesenden konnten anschliessend Bemerkungen dazu abgeben. Die Verwertung der Rückmeldungen aus der ersten Sitzung wurde in der zweiten Sitzung vom BAG kurz aufgezeigt.

Bereits anlässlich der ersten zwei Sitzungen wurde von einigen Teilnehmenden ein Austausch unter den Mitgliedern des SBM ohne BAG-Mitarbeitende angeregt. Es wurde von einer Mehrheit jedoch eingewendet, die Zusammensetzung sei zu heterogen, als dass sich das SBM als Gruppe konstituieren könnte. Einige Mitglieder gaben zudem ihre beschränkten zeitlichen Kapazitäten zu bedenken. Die Programmleitung befürwortete eine Vernetzung der Mitglieder grundsätzlich, da so die Rückmeldungen an das BAG besser koordiniert werden könnten (Protokolle SBM vom 26.06.2003 und vom 13.11.2003).

Die dritte Sitzung war ausgehend von zwei Projektpräsentationen eher thematisch strukturiert und beinhaltete auch eine kurze Gruppenarbeit. Diese wurde sehr geschätzt. Das Echo zur Sitzung war laut dem Protokoll positiv.

Die vierte Sitzung vom 21. Oktober 2004 war ausdrücklich der Frage der Verbesserung der Arbeitsweise des Gremiums gewidmet. Kritisiert wurde, die bisherige Arbeit sei zu oberflächlich gewesen, der fachliche Hintergrund der Mitglieder werde zu wenig einbezogen, der Kontakt zu den Projekten sei zu gering und es sei nicht klar, ob die Mitglieder des SBM eine Informationsfunktion in ihren Gemeinschaften oder eine Beratungsfunktion für das BAG wahrzunehmen haben. Insgesamt wurde klar der Wunsch nach einer stärkeren Beteiligung geäussert. Das SBM schlug einen Prozess der Aufgabenklärung ohne Beteiligung des BAG vor (Protokoll SBM vom 21.10.2004). Mit diesem Vorschlag ging die Phase, während welcher das Gremium gemäss den oben gegebenen organisatorischen Vorgaben funktionierte, zu Ende.

Aufgabenwahrnehmung

Das SBM hat seine ursprünglichen Aufgaben in dieser ersten Phase wie folgt wahrgenommen:

- *Begleitung der Umsetzung aus fachlicher Perspektive:* Die Sitzungen liefen nach Darstellung der Mitglieder des SBM so ab, dass das SBM zuerst über die Strategie M+G bzw. bestimmte Themen Informationen erhielt und anschliessend darauf reagieren konnte. Dabei stand, auch nach Aussagen des Programteams, für die Rückmeldungen jeweils nur beschränkt Zeit zur Verfügung. Die Mitglieder des SBM hielten übereinstimmend fest, dass es in dieser Ad-hoc-Form keine fachliche Begleitung im Sinne von fundierten Kom-

mentaren möglich war. Dazu wäre eine intensivere, über die Sitzungen hinausgehende Auseinandersetzung mit der Strategie M+G notwendig gewesen. Eine Person bemerkte zudem, es habe von Seiten einzelner Mitglieder Profilierungsversuche gegeben, was den Diskussionen zum Teil ebenfalls abträglich gewesen sei, weil teils wenig begründete Meinungen geäußert wurden. Als Fachpersonen konnten sich jedenfalls mehrere Befragte gemäss ihrem Empfinden nicht ernsthaft einbringen. Das Programmteam hielt dazu fest, das Gremium sei mit der geringen Anzahl Sitzungen nicht geeignet konzipiert gewesen, um diese Aufgabe zu erfüllen.

- *Begleitung der Umsetzung aus Betroffenenperspektive:* In Bezug auf die Betroffenenperspektive ist festzuhalten, dass die Mitglieder des SBM als Fachpersonen und nicht als repräsentative Vertreterinnen und Vertreter der Migrationsbevölkerung in der Schweiz ausgewählt worden waren. Insofern sahen sie sich auch nicht in der Lage, für die Migrationsbevölkerung zu sprechen. Dazu eignete sich ihre Zusammensetzung nicht. Diese Ansicht wurde auch im Programmteam vertreten. Ausserdem wurde angefügt, die Zeit habe in den Sitzungen jeweils nicht gereicht, um die Anliegen der Migrantinnen und Migranten ausführlich zu diskutieren.
- *Diskussion, Kommentierung und Beurteilung von Teilstrategien und Resultaten (Reflexionsgruppe):* Wie bereits oben erwähnt, fehlte nach Ansicht der Beteiligten häufig die Zeit für die Diskussion. Gemäss Mitgliedern des Gremiums wurde eine Vielzahl von Projekten vorgestellt, dann wurden einzelne Fragen besprochen, doch habe keine intensive Auseinandersetzung stattgefunden. Mangels vertiefter Kenntnisse der Projekte und aus der Ad-hoc-Situation heraus seien die Diskussionen wenig ergiebig gewesen. Die Reflexionsarbeit habe, wie auch Personen aus dem Programmteam feststellten, aufgrund der „Informationsflut“ gefehlt.

Zwei Mitglieder konstatierten, die Arbeit habe nicht ihren Erfahrungen aus früheren Reflexionsgruppen entsprochen, wo jeweils als Vorbereitung das Studium von Unterlagen vorausgesetzt worden sei. Die Programmleitung hielt dem entgegen, zu Beginn habe es gar keine Teilstrategien und Resultate gegeben, die hätten aufgezeigt werden können. Ausserdem äusserte die Person Zweifel, inwiefern die Informationen tatsächlich verarbeitet worden wären, zumal auch keine finanzielle Entschädigung für die Vorbereitung vorgesehen war.

- *Anpassungsvorschläge zur Umsetzung:* Die Sitzungen empfanden die Mitglieder des SBM zwar als informativ, aber auch als oberflächlich. So seien z. B. Probleme, die sich bei der Umsetzung ergaben, nicht angesprochen worden. Die Mitglieder des SBM seien quasi vor vollendete Tatsachen gestellt worden; es habe gar keinen Platz gegeben für Änderungsvorschläge. Sowohl von Mitgliedern als auch vom Programmteam wurde die Ansicht geäußert, dass ein enger Einbezug in die operative Umsetzung notwendig wäre, damit tatsächlich Änderungsvorschläge gemacht werden könnten. Es sei bei der Anlage

des Gremiums (geringe Sitzungszahl, geringer Wissensstand) vorprogrammiert gewesen, dass diese Aufgaben nicht haben wahrgenommen werden können.

Vom SBM her bestand jedoch klar der Anspruch, Einfluss auf die Umsetzung, d.h. auf die Projekte zu nehmen. Vom BAG her wurde einmal ein Versuch eines stärkeren Einbezugs gemacht, indem zu einer Projektskizze eine Stellungnahme des SBM eingeholt wurde. Doch haben es viele Personen laut der Aussage eines Mitglieds versäumt, einen schriftlichen Kommentar dazu abzugeben und diesen, wie vereinbart, einer bestimmten Person zuzustellen, damit eine konsolidierte Rückmeldung hätte abgegeben werden können. Eine konkrete Mitsprache war gemäss der Programmleitung gar nie vorgesehen gewesen. Hier habe sich eindeutig ein Graben zwischen dem BAG und den Mitgliedern des SBM gezeigt, der nicht zu überbrücken gewesen sei. Die Aufgabe, Anpassungsvorschläge für die Umsetzung zu unterbreiten, wurde vom Gremium jedenfalls nicht wahrgenommen.

- *Kommunikation zur Strategie in eigenen Netzwerken:* Die Mitglieder des SBM empfanden es weiter als schwierig, ihren Auftrag, in den Gemeinschaften über die Strategie M+G zu informieren, zu erfüllen. Die Mitglieder des SBM sind zwar zum Teil sehr gut vernetzt und versuchten auch, die Strategie bei Gelegenheit zu erwähnen, eine systematische Kommunikation war ihnen aufgrund des Fehlens einer institutionalisierten Verbindung, eines offiziellen Auftrags des BAG und der entsprechenden Unterstützung nicht möglich. Für diese Aufgabe eignete sich die Zusammensetzung des Gremiums nicht. Um Kontakte zu den verschiedenen Gemeinschaften zu pflegen sowie gezielte und regelmässige Rückmeldungen zu erhalten, wie dies von einem Betroffenen-gremium auf strategischer Ebene erhofft worden war, hätten anstatt Fachpersonen, die als Privatpersonen im Gremium Einsitz nahmen, Personen mit einer bestimmten Funktion innerhalb der Gemeinschaften ausgewählt werden müssen.

Beurteilung der Eignung des SBM

Klarheit der Aufgaben

Von Seiten des BAG wurde festgehalten, die Aufgaben seien eigentlich sehr klar gewesen. Grundsätzlich gaben auch sämtliche SBM-Mitglieder an, ihre Funktion sei ihnen auf dem Papier klar gewesen; sie seien zu Beginn auch noch erläutert worden. Für viele hat jedoch die Praxis nicht mehr ihren Erwartungen entsprochen. Tatsächlich sind die Aufgaben des Gremiums im Projektantrag offen formuliert und lassen viel Interpretationsspielraum. Die Mehrheit des SBM deutete seine Rolle scheinbar anders als das BAG. Das BAG wollte mit zwei bis drei jährlichen Sitzungen einen unverbindlichen, punktuellen Einbezug des SBM ermöglichen. Die Mitglieder des SBM wollten hingegen eine aktivere Rolle spielen, die gemäss Aussage des Programmteams und eines Mitglieds auch über die ursprünglichen Aufgaben hinausging. Es bestanden damit auseinanderklaffende Ansprüche.

Grad der Aufgabenerfüllung

Das SBM war ursprünglich gebildet worden, um einen stärkeren Einbezug der Migrantinnen und Migranten in die Strategieumsetzung zu ermöglichen und von diesen laufende Rückmeldungen zu erhalten. Dass das BAG diesen Versuch unternommen und dafür Ressourcen eingesetzt hat, wurde von sämtlichen befragten Mitgliedern des SBM als positiv und wichtig hervorgehoben. Das Anliegen des BAG, eine Mitwirkung von Migrantinnen und Migranten zu ermöglichen, wurde von den Mitgliedern des SBM klar wahrgenommen. Von mehreren Personen im Programmteam wurde das Anliegen des Einbezugs der Migrationsbevölkerung denn auch nach wie vor betont.

Die Mitglieder des SBM konnten sich ihrer Meinung nach jedoch weder als Fachpersonen noch als Betroffene zufrieden stellend einbringen. Für eine Reflexionsgruppe war der Diskussteil an den Sitzungen zu klein und der Informationsteil, insbesondere auch aufgrund einer fehlenden vorgängigen Dokumentierung der Personen, zu gross. Eine Begleitung der operativen Umsetzung hätte seinerseits einen engen Bezug zur Strategie M+G vorausgesetzt, den das SBM nicht hatte. Für die Kommunikation in den eigenen Netzwerken fehlte den Personen die institutionalisierte Verbindung und Legitimation. Das Gremium konnte somit keine seiner ursprünglichen Aufgaben ausreichend erfüllen.

Die Aufgaben waren laut Programmteam anspruchsvoll und die „Überforderung vorprogrammiert“; sie habe keineswegs an den Fähigkeiten der Personen, sondern vielmehr an der Konzeption dieses Gremiums gelegen. In Bezug auf einzelne Begebenheiten lässt sich zudem feststellen, dass die Mitglieder des SBM die Leistungen, die sie in Aussicht gestellt hatten, nicht erbrachten.

Eine Person aus dem Programmteam hielt fest, es sei von Anfang an klar gewesen, dass der Einbezug schwierig werden würde. Gemäss der Programmleitung war bei der Konzipierung des Gremiums klar mehr erwartet worden als lediglich eine symbolische Vertretung. Auch ein Mitglied des SBM hob hervor, der Ausgang sei vom BAG nicht vorhergesehen worden; es habe sich um einen gegenseitigen Lernprozess gehandelt.

Tatsächlich hat das Gremium gemäss Aussage mehrerer Beteiligter allerdings sehr wenig gebracht. Von insgesamt drei Personen wurden aber immerhin die Kontakte hervorgehoben, die es ermöglicht hat und die, insbesondere dank dem breiten Fachhintergrund der vertretenen Personen, interessant waren. Das SBM habe so den Zugang zu neuen Kreisen ermöglicht. Vom Programmteam wurde ausserdem betont, dank dem SBM sei das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines Einbezugs von Betroffenen in den Projekten klar verbessert worden. Es sei eher an die Vertretung der Migrationsbevölkerung in Begleitgruppen usw. gedacht worden. Dennoch fanden mehrere Personen aus dem Programmteam, Nutzen und Ertrag hätten nicht gestimmt. Das SBM sei letztlich zu einem sehr grossen Teil lediglich ein Zeichen der Wertschätzung gewesen. Mehrere Mitglieder bezeichneten das SBM ihrerseits als Alibiübung.

Vom SBM her war klar eine Unzufriedenheit signalisiert worden. Es wurde sehr deutlich der Anspruch auf einen stärkeren Einbezug und mehr Mitsprache, insbesondere in den verschiedenen Projekten, geäußert. Der Vorschlag eines Einbezugs über die verschiedenen Begleitgruppen wurde vom SBM laut einem Mitglied gemacht, vom BAG allerdings nicht aufgenommen. Dies hätte laut einer Person im BAG einem völlig neuen Modell entsprochen, das nichts mehr mit dem ursprünglichen Gremium zu tun gehabt hätte. Von einer Person wurde zudem die Berechtigung des Anspruchs auf Mitsprache der entsprechenden Personen in Frage gestellt. Dass schliesslich eine Neudefinition der Aufgaben eingeleitet wurde, ist von allen Seiten begrüßt worden.

Zweckmässigkeit der Sitzungsfrequenz und Sitzungsgestaltung

Wie in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung erwähnt, war die Zahl der Sitzungen für die Wahrnehmung der Aufgabe „Anpassungsvorschläge Umsetzung“ zu gering. Die Sitzungsgestaltung hat sich zudem nicht geeignet, um dem Gremium eine Reflexionsfunktion zu geben. Dazu war der Informationsteil zu gross und umfasste zu viele Themen und Projekte, der Diskussionsteil dagegen fiel zu klein aus und es fehlte die entsprechende Vorbereitung, die vom BAG allerdings auch deshalb nicht zugemutet werden wollte, weil die finanzielle Entschädigung insgesamt gering war. Ein Mitglied strich jedoch hervor, das BAG habe erhebliche Anstrengungen für die Betreuung des SBM unternommen, die aber gleichzeitig dennoch unzureichend gewesen seien. Diesbezüglich sei der Aufwand unterschätzt worden.

Zweckmässigkeit der Zusammensetzung

Ein Mitglied bemerkte, die Kriterien für die Wahl der Personen seien unklar gewesen. Die Zusammensetzung des Gremiums kann aber grundsätzlich für die Wahrnehmung der fachlichen Aufgaben (fachliche Begleitung, Reflexion, Begleitung Umsetzung) als geeignet betrachtet werden. Von mehreren Seiten wurde betont, im SBM seien erfahrene Personen vertreten mit einem breiten thematischen Wissen, was einen hohen potenziellen Nutzen versprach.

Nicht geeignet war die Zusammensetzung einerseits im Hinblick auf das Einbringen der Betroffenenperspektive und andererseits in Bezug auf die Kommunikation in den Gemeinschaften. So ist in Frage zu stellen, inwiefern die Mitglieder ihre Gemeinschaften repräsentieren, zumal die Personen aufgrund ihres Fachhintergrunds und nicht auf der Basis ihrer Repräsentativität für die Gemeinschaften bzw. aufgrund eines bestimmten institutionellen Bezugs zu Migrationsorganisationen oder Ähnlichem ausgewählt worden waren.

Das Engagement der einzelnen Mitglieder war unterschiedlich, wobei viele laut der Programmleitung grosses Interesse zeigten. Das Programmteam stellte zum Teil aber auch eine Überforderung fest. Als Schwierigkeit wurde von mehreren Personen aus dem BAG, aber auch aus dem SBM selber die Tatsache erwähnt, dass viele Personen bereits früher mit dem BAG zu tun gehabt hatten und dass diese Kontakte zum Teil auch problematisch gewesen

waren. Sachliche Diskussionen wurden deshalb manchmal durch eine subjektive Komponente überlagert. Von einem Mitglied wurde zudem die fehlende Gewissenhaftigkeit der Mitglieder, was die Aufgabenerfüllung, Absenzen und Pünktlichkeit betrifft, bemängelt.

2.4.2 Neudefinition von Aufgaben und Strukturen

Nachdem die Mehrheit der Mitglieder des SBM ihre Unzufriedenheit mit der Funktionsweise des Gremiums im Rahmen der ursprünglichen Vorgaben bekundet hatte, willigte das BAG auf einen Prozess der Neudefinition der Aufgaben und Strukturen ein. Dieser Prozess wird in der Folge anhand der bereits oben jeweils angewandten Aspekte der Zusammensetzung, der Sitzungsfrequenz und -teilnahme sowie des Sitzungsablaufes beschrieben und im Anschluss daran bewertet.

Analyse des Prozesses der Neudefinition von Aufgaben und Strukturen

Zusammensetzung

Die ursprüngliche SBM-Gruppe ist im Laufe der Zeit geschrumpft. Eine Person aus der Romandie erschien nie mehr an den Sitzungen, eine andere noch einmal, bevor sie ihren Austritt bekannt gab. Da nach der Sitzung vom 23. Mai 2005 keine Übersetzung mehr organisiert wurde, nahm von diesem Moment an eine weitere Person aus der Romandie auch nicht mehr teil. Die letzte in der Westschweiz wohnhafte Person spricht auch Deutsch. Eine weitere Person gab im Juni 2005 ihren Austritt, womit von den ursprünglich zwölf Mitgliedern noch acht Personen übrig bleiben. Nicht bei allen acht Personen scheint die aktive Teilnahme gegenwärtig nach Aussage eines Mitglieds klar.

Sitzungsfrequenz und -teilnahme

Der Phase der Neudefinition von Aufgaben und Strukturen ist die letzte Sitzung im Jahr 2004 (Sitzung vom 01.12.2004), die acht Sitzungen, die 2005 stattfanden, sowie bisher eine Sitzung im März 2006 zuzurechnen. Bei einer Sitzung (Sitzung vom 4. Oktober 2005) wurde kein Protokoll geführt, womit nicht klar ist, wer teilgenommen hat und was besprochen wurde. Zu der jüngsten Sitzung im März 2006 liegt ebenfalls noch kein Protokoll vor. An den zwei ersten Sitzungen, die mit dem FIMM abgehalten wurden (siehe unten), war lediglich eine Delegationen des SBM anwesend. Das BAG nahm an zwei Sitzungen teil, und zwar vertreten durch die Person des Programmleiters.

Sitzungsablauf

Die ersten zwei Sitzungen während dem Prozess der Neukonstituierung (Sitzungen vom 01.12.2004 und 09.03.2005) wurden noch von der externen Person moderiert, welche bereits die früheren Sitzungen begleitet hatte. Anschliessend übernahmen Personen aus dem SBM die Sitzungsleitung und die Protokollierung.

Der Prozess der Neudefinition der Aufgaben und Strukturen wird in der Folge in verschiedenen Etappen beschrieben:

- *Rahmenbedingungen des BAG:* Das BAG hiess den Vorschlag des SBM, seine Funktionsweise als Gruppe neu zu definieren, gut und zeigte sich bereit, dafür die Bezahlung der Moderation, der Spesen und der Sitzungsgelder zu übernehmen. Zudem legte es Leitplanken fest, innerhalb welcher sich die zukünftige Funktion des SBM zu bewegen hatte. Als wichtigste Rahmenbedingung wurde beschlossen, dass dem SBM eine *konsultative und keine Entscheid- oder Monitoringfunktion* zukommen solle. Weiter wurde verlangt, die Zuständigkeiten, Leistungen und Finanzen seien klar festzulegen. Eine Öffnung des SBM für Fachpersonen der zweiten Generation sei zu prüfen, wobei neue Mitglieder vom BAG nominiert werden müssten. Schliesslich seien die Fachkompetenzen innerhalb des SBM zu definieren (Stellungnahme des BAG zum Vorprojekt „Prozess Sounding-Board Migration“ vom 22.11.2004). Diese Rahmenbedingungen wurden dem SBM von der Programmleitung anlässlich einer Sitzung erläutert (Protokoll SBM vom 01.12.2004).
- *Konzeptentwurf:* Wie im Vorgehensvorschlag vom SBM vorgesehen, bildete das SBM daraufhin eine Konzeptgruppe, bestehend aus vier Mitgliedern, die einen konkreten Vorschlag auf der Basis von Grundsätzen, die das Plenum des SBM definierte, ausarbeitete. Der Entwurf des Konzepts wurde an die Mitglieder des SBM versandt und an einer Sitzung des SBM ohne BAG-Vertretung besprochen und anschliessend leicht abgeändert (Protokoll SBM vom 09.03.2005). Das Papier (Konzeptentwurf Fachgruppe vom 02.03.2005), das dem BAG schliesslich überreicht wurde, sah folgende Eckpunkte vor:
 - Bildung einer Fachgruppe als *offene Plattform* für Fachpersonen mit Migrationshintergrund mit dem Ziel der Förderung der gesundheitlichen Chancengleichheit und Partizipation von Migrantinnen und Migranten;
 - Zweijährige Übergangszeit mit Unterstützung des BAG (Übernahme der Sitzungsgelder und Übersetzungskosten, administrative Unterstützung) zur Stärkung von Gruppenidentität und Zusammenarbeit;
 - Mittelfristig Aufbau eines *eigenständigen Vereins* mit bestehenden Mitgliedern aus dem SBM und neuen Zugängen (Romandie, Tessin, Migranten und Migrantinnen der zweiten Generation);
 - BAG weiterhin als „*privilegiertes Partner*“: Einsatz von 1/3 der zeitlichen Ressourcen als Begleitgremium der Bundesstrategie M+G;
 - Aufbau weiterer Partnerschaften mit relevanten Institutionen und Organisationen aus dem Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich: Einsatz von 2/3 der zeitlichen Ressourcen für Aufträge von Dritten oder eigene Arbeiten;
 - Thematisch: Beschäftigung mit fachspezifischen, sozialpolitischen und strukturellen Fragen.

Im Konzeptpapier wurden vier hauptsächliche Tätigkeitsbereiche aufgelistet:

- *Begleitung und Support*: Teilnahme an Begleit- und Fachgruppen, Stellungnahmen zu und Coaching von Projekten, Expertentätigkeit für Behörden und Organisationen usw.
- *Entwicklung und Umsetzung von Kleinprojekten*: Tagungen, Diskussionsrunden, kleinere Forschungsarbeiten usw.
- *Öffentlichkeitsarbeit*: Leserbriefe, Artikel, Stellungnahmen, Formulierung von Anliegen der Migrationsbevölkerung zuhanden von Behörden, eigene Website.
- *Wissenstransfer*: Wissensvermittlung und Tagungsbeiträge zum Themenbereich M+G.

Die in der Gruppe vorhandenen Fachkompetenzen sollten laut dem Konzeptentwurf entlang der Interventionsbereiche der Strategie M+G sowie in Bezug auf das Thema Gender definiert werden; eine eigentliche Zusammenstellung der Kompetenzen wurde jedoch nicht vorgenommen. Abschliessend definierte der Konzeptentwurf die geplanten Organisationsstrukturen der Fachgruppe.

- *Rückmeldung des BAG*: Die Rückmeldung des BAG zum Konzeptentwurf (Rückmeldungen des BAG zum „Konzeptentwurf: Fachgruppe SBM“ vom 20.05.2005) fiel kritisch aus.¹² Positiv wertete das BAG das Engagement des SBM für eine Verbesserung der Situation im Bereich M+G. Beanstandet wurde, die Aufgaben seien im Entwurf zu wenig konkret; die oben aufgelisteten Tätigkeitsbereiche würden bereits (durch andere Akteure) abgedeckt. Das BAG könne keine Garantien geben, dass das SBM Aufträge erhalte. Die Auftragserteilung von dritter Seite erachte das BAG als unrealistisch. Ausserdem sei der Aufwand für die Etablierung einer neuen Struktur gross, während der für die nächste Zeit geplante inhaltliche Output klein sei. Ohnehin widerstrebe die Bildung eines Gremiums von Fachpersonen mit Migrationshintergrund dem Integrationsgedanken, indem ein Graben zwischen einheimischen und ausländischen Personen geschaffen werde, wo doch Fachpersonen mit Migrationshintergrund bereits in Regelinstitutionen integriert seien.

Das BAG kam in seiner Stellungnahme zum Schluss, dass es aus seiner Sicht zweckmässiger wäre, das Thema Gesundheit innerhalb des Forums für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM), dem Dachverband der Migrationsorganisationen in der Schweiz, zu stärken, als den Aufbau einer „Parallelstruktur“ zu unterstützen. Deshalb schlage das BAG die Überführung des SBM ins FIMM bzw. in die Arbeitsgruppe „Soziale Rechte, Gesundheit und Alter“ des FIMM vor. In einem ersten Gespräch des BAG mit

¹² Es scheint unklar, ob die Stellungnahme des BAG sämtlichen Mitgliedern in schriftlicher Form vorlag. Der Programmleiter war jedoch an der Sitzung vom 23.05.2005 anwesend, an der die Einwände des BAG diskutiert wurden.

dem FIMM habe dieses seine grundsätzliche Bereitschaft signalisiert (Rückmeldungen des BAG zum „Konzeptentwurf: Fachgruppe SBM“ vom 20.05.2005).

- *Integrationsprozess ins FIMM:* Die Mitglieder des SBM waren gegenüber dem Vorschlag der Integration ins FIMM zunächst kritisch eingestellt, stimmten ihm aber schliesslich zu (Protokolle SBM vom 18.04.2005 und 23.05.2005). Sie beschlossen, die Vereinsgründung vorderhand aufzuschieben und mit dem FIMM ins Gespräch zu treten. Das BAG erklärte sich bereit, die Sitzungs- und Übersetzungskosten für den Prozess der Integration zu übernehmen (Protokoll SBM vom 07.06.2005).

Eine erste Sitzung zwischen vier Mitgliedern des SBM und dem Geschäftsführer des FIMM zeigte eine grundsätzliche Offenheit für eine Zusammenarbeit des FIMM und des SBM, brachte jedoch noch keine konkreten Ergebnisse (Protokoll SBM vom 07.06.2005). An einer weiteren Sitzung (Protokoll SBM vom 02.11.2005) wurde beschlossen, dass der Beitritt des SBM zum FIMM im Rahmen einer einfachen Vereinbarung erfolgen solle. Ausserdem wurde besprochen, welche Ressourcen das FIMM dem SBM zur Verfügung stellen kann. Es handelt sich dabei in erster Linie um administrative Unterstützung (kleiner Versand, Sitzungszimmer, Fotokopien usw.), während eine finanzielle Unterstützung nur beschränkt möglich wäre.

Das SBM beschloss, dem FIMM bzw. der Arbeitsgruppe „Soziale Rechte, Gesundheit und Alter“ als Gruppe beizutreten, der alle bisherigen Mitglieder angehören, sofern sie dies wünschen (Protokoll SBM vom 14.12.2005). Gemäss mündlichen Aussagen eines Mitglieds gab die Geschäftsführung des FIMM an einer Sitzung im März 2006 ihre Zustimmung zu diesem Vorschlag. Es wurde ausserdem vereinbart, dass die Gruppe zwei Sitze im FIMM-Vorstand erhalten solle. Das formelle Beitrittsgesuch an den Vorstand und die definitive Zustimmung standen zum Zeitpunkt des Verfassens des vorliegenden Berichts noch aus.

Bezüglich der gruppeninternen Organisation wurde beschlossen, dass jeweils zwei Personen für eine bestimmte Zeit die Fachgruppe gegenüber dem FIMM sowie auch gegenüber Dritten vertreten sollen (Protokoll SBM vom 14.12.2005). Schliesslich hat das SBM aufgrund von Verunsicherungen innerhalb der Gruppe eine interne Auswertung der bisherigen Erfahrungen (eine „Selbstevaluation“) durchgeführt. Der Bericht lag dem Evaluationsteam bis zum Zeitpunkt der Niederschrift des vorliegenden Texts nicht vor.

Von Seiten des BAG ist gemäss Aussage der Programmleitung eine offizielle Verdankung und Verabschiedung des SBM geplant. Zukünftig solle das FIMM statt durch eine Person mit zwei Personen in der IBG vertreten sein. Die Programmleitung kann sich zudem unter Umständen auch weiterhin eine finanzielle Unterstützung der Gruppe vorstellen, wenn diese im Gegenzug gewisse Resultate erbringe.

Beurteilung des Prozesses der Neudefinition von Aufgaben und Strukturen

Vom SBM war klar der Wunsch einer Veränderung signalisiert worden. Das BAG ging auf diesen Wunsch ein und unterstützte den Prozess einer Neudefinition der Aufgaben des SBM. Es bestätigte damit nach Aussage zweier Mitglieder des BAG seinen Willen, die Migrantinnen und Migranten an der Strategie M+G zu beteiligen. Die Unterstützung, auch in finanzieller Hinsicht, sei als Zeichen der *Wertschätzung* des Gremiums und der Bedeutung der Partizipation sehr geschätzt worden.

In der Folge wird der Prozess der Neudefinition der Aufgaben und Strukturen des SBM beurteilt. Dazu wird nicht allein die Sitzungsfrequenz und -gestaltung betrachtet, sondern es werden allgemeiner die Abläufe bei BAG und SBM, die zu einem Konzeptentwurf geführt haben, bewertet. Anschliessend werden in der gleichen Weise die Prozesse im Hinblick auf eine Integration des SBM ins FIMM beurteilt. Es folgt eine Bewertung der Zusammensetzung des Gremiums im Hinblick auf den Prozess der Neubestimmung von Aufgaben und Strukturen. Schliesslich wird die Klarheit der Aufgaben des künftigen Gremiums sowie der erwartete Grad der Aufgabenerfüllung betrachtet.

Zweckmässigkeit der Abläufe bei der Ausarbeitung eines Konzeptentwurfs

Das BAG gab für den Prozess Leitplanken vor, die einerseits zwar relativ klar erscheinen, die Mitsprachemöglichkeiten für ein zukünftiges Gremium andererseits aber relativ stark einschränkten, indem das SBM weiterhin *auf eine konsultative Funktion festlegt* wurde. Mit der Vorgabe, dass neue Mitglieder durch das BAG nominiert werden müssen, wurde dem Gremium zudem die Möglichkeit genommen, sich selber zu konstituieren, womit die Voraussetzungen für die Stärkung der Gruppenidentität – ein häufig geäussertes Anliegen im SBM – schlecht waren.

Während des Prozesses, als das SBM selber für die Durchführung der Sitzungen zuständig war, zeigten sich *organisatorische Schwierigkeiten*. Aufgrund einer fehlenden Regelung der Führung fühlte sich niemand für die Einberufung von Sitzungen, die Organisation der Übersetzung und den Versand der Protokolle zuständig. Die Arbeiten hingen laut Aussagen einiger Beteiligter sehr stark vom Engagement einzelner Personen ab. Die Gespräche über die zukünftige Ausrichtung des Gremiums waren laut Beteiligten emotional geprägt und kontrovers. Durch die Auseinandersetzung hat sich laut einem Mitglied jedoch allmählich eine *Gruppenidentität* herausgebildet.

Das Konzept, das vom SBM ausgearbeitet wurde, *respektierte die vorgegebenen Leitplanken in formaler Hinsicht nicht*. So kann das SBM nicht eine offene Plattform für Fachpersonen sein und neue Mitglieder akquirieren, wenn seine Mitglieder gemäss den Vorgaben vom BAG nominiert werden müssten. Indem das Konzept die Bildung eines eigenständigen Vereins mit dem BAG als privilegierten Partner vorsah, daneben aber noch neue Partnerschaften aufgebaut werden sollten, wurde die *Anbindung des Gremiums an die Strategie aufgehoben*. Vom

BAG wurde für diesen Prozess der Verselbständigung Unterstützung verlangt, obwohl dabei nicht klar wurde, was dies dem BAG für Vorteile hätte bringen sollen. Es ist deshalb begründet, dass das BAG das vorgeschlagene Konzept ablehnte.

Die Ablehnung löste bei einigen Mitgliedern des SBM zunächst grosse *Enttäuschung* aus, auch weil mit dem Entwurf viele Hoffnungen, unter anderem auch in Bezug auf wirtschaftliche Möglichkeiten der einzelnen Personen (Übernahme von Mandaten) gesetzt worden waren. Gemäss Meinung einiger Mitglieder ging die Programmleitung zu wenig auf den Inhalt des Konzeptentwurfs ein, obwohl vorgängig deklariert worden sei, der Entwurf diene als Diskussionsgrundlage. Zwei Mitglieder fanden es gut, dass das BAG Klartext gesprochen habe. Sie zeigten Verständnis für die Reaktion des BAG. Die klare Stellungnahme habe im SBM eine *nochmalige Reflexion* ausgelöst. Man sei sich darüber klar geworden, dass man die zeitlichen Ressourcen und die Kompetenzen gar nicht habe, um die Aufgaben, die im Konzeptentwurf vorgeschlagen worden waren, tatsächlich wahrzunehmen. Der Kritikprozess sei konstruktiv gewesen, da die Zusammenarbeit nie grundsätzlich vom BAG in Frage gestellt worden sei.

Insgesamt wurde der Prozess von den zwei Mitgliedern des SBM, die nicht kurz nach Bekanntgabe der Kritik durch das BAG, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt befragt wurden, deutlich positiver eingeschätzt. Das BAG habe einen *Emanzipations- und Selbstfindungsprozess* ermöglicht, durch den das SBM, abgesehen von der finanziellen Unterstützung, weitgehend eigenständig geworden sei. Damit habe das BAG einen wichtigen Beitrag zu einer konsolidierten Gruppe geleistet, auf die in Zukunft gebaut werden könne.

Allerdings bleiben innerhalb der Gruppe gewisse Probleme bestehen. Es gebe nach wie vor Unsicherheiten sowie ein gewisses *Misstrauen* zwischen den Personen. Während eine befragte Person dieses auf die Heterogenität der Gruppe zurückführte, sah eine andere Person die Hauptursache bei der fehlenden internen Klärung der Zuständigkeiten. Dies habe namentlich auch zur Folge gehabt, dass die Informationsflüsse zwischen dem SBM und dem BAG sehr stark über informelle Kanäle ablaufen würden. Dadurch verfügten nicht alle über die gleichen Informationen; einzelne Personen genössen in den Augen gewisser Mitglieder eine privilegierte Position, die ihnen nicht zugestanden werde. Dabei spielten wiederum auch persönliche Faktoren eine Rolle.

Zweckmässigkeit der Abläufe zur geplanten Integration ins FIMM

Statt einer Anpassung des Konzeptentwurfs schlug das BAG dem SBM eine Integration ins FIMM vor. Es ist laut einem Mitglied zwar nur ein Vorschlag gewesen, doch sei dem SBM zu verstehen gegeben worden, dass es nicht allzu viele Alternativen gebe. Die Mitglieder des SBM, die kurz nach der Präsentation dieses Vorschlags befragt wurden, zeigten sich skeptisch, weil sie die Vorteile einer solchen Integration nicht erkannten. Die *Skepsis* rührte auch daher, dass der Ausgang eines solchen Integrationsprozesses als ungewiss wahrgenommen

wurde und dass einzelne Mitglieder mit dem FIMM bereits schlechte Erfahrungen gemacht hatten. Mehrere Personen sahen es damals als Möglichkeit, das SBM in seiner Funktion abzulösen, ohne es abschaffen zu müssen. Die später befragten Mitglieder beurteilten die Integration ins FIMM hingegen als eine *gute Idee*, und zwar namentlich deshalb, weil so eine Loslösung vom BAG ermöglicht werde, wie im Konzeptentwurf vorgesehen, aber dennoch nicht ein isoliertes Gremium geschaffen werde. Der Vorschlag nehme damit den Wunsch des SBM nach grösserer Unabhängigkeit und nach einem stärkeren politischen Wirken, der im Konzeptentwurf enthalten ist, auf. Das SBM hat nach Ansicht einiger Mitglieder klar mehr gewollt als eine Expertenfunktion, und dies sei durch die Integration ins FIMM möglich.

Die Programmleitung sowie kürzlich befragte Mitglieder äusserten sich zuversichtlich in Bezug auf das Gelingen der Integration. Das FIMM sei sehr offen, und es habe bereits vieles geklärt werden können. Sie äusserten die Meinung, das SBM habe nur im FIMM eine Zukunft und die Anbindung sei beschlossene Sache. Die Regelung der Details stehe allerdings noch aus und bedeute ein grosses Stück Arbeit. Ein anderes Mitglied sowie auch Personen im BAG äusserten sich neulich hingegen vorsichtiger. Das FIMM selber als Organisation sei nicht allzu stabil. Auch die Programmleitung stellte organisatorische Schwierigkeiten beim FIMM sowie eine gewisse Abhängigkeit von Bundesstellen fest, sieht die stärkere Etablierung jedoch eher als eine Zeitfrage.

Sowohl zwei Mitglieder des SBM als auch das Programmteam sehen in der Integration grundsätzlich Vorteile für das BAG. Das FIMM als Dachverband mit einem gewissen politischen Gewicht werde dadurch auf die Thematik M+G sensibilisiert, womit unter Umständen auch eine Rückendeckung für eine Nachfolgestrategie gegeben sei. Nur dank dem Gewicht einer Organisation wie dem FIMM sei eine Fachgruppe ausserhalb der Verwaltungsstrukturen für das BAG überhaupt interessant. Für das FIMM seinerseits sei die Gruppe insbesondere wegen einer allfälligen finanziellen Unterstützung durch das BAG interessant. Ungeachtet des Gelingens des Prozesses muss der zukünftige Einbezug der Migrationsbevölkerung in ein allfälliges Programm laut Aussagen von Personen aus den verschiedenen Bundesstellen geklärt werden. Die Vertretung des FIMM über zwei Personen in der IBG wurde von der Programmleitung als integrativer Weg bezeichnet, weil damit der separierende Charakter, der dem SBM angehaftet sei, entfalle.

Zweckmässigkeit der Zusammensetzung für den Prozess der Neudefinition

Die Personen aus dem SBM kommen aus unterschiedlichen Herkunftsländern, sind in unterschiedlichen Feldern tätig, an unterschiedlichen Orten wohnhaft und haben insgesamt sehr unterschiedliche Interessen. Während diese Heterogenität der Gruppe ursprünglich aufgrund des breiten vorhandenen Fachwissens für das BAG ein grosses Nutzenpotenzial versprach, erschwerte sie den Prozess der Neudefinition der Aufgaben und der Gruppenbildung. Die unterschiedlichen Interessen schlugen sich gemäss einigen Mitgliedern auch im Kon-

zeptentwurf nieder, indem dieser überladen wurde. Das SBM sei nach wie vor eine schwierige Gruppe. Die räumlichen Entfernungen sowie insbesondere auch die sehr beschränkte zeitliche Verfügbarkeit vieler Mitglieder machten ein Vorankommen schwierig. Dass die Leute so stark beansprucht würden, hänge aber auch damit zusammen, dass es sich bei einer Mehrheit um sehr kompetente Fachpersonen handle. Gerade aus diesem Grund lohnt sich nach Ansicht von befragten Mitgliedern auch trotz allem die Zusammenarbeit.

Klarheit der Aufgaben des Gremiums innerhalb des FIMM

Die Integration ins FIMM ist noch nicht abgeschlossen. Die Klärung der Aufgaben des SBM, die gegenwärtig läuft, geschieht nach Aussage eines Mitglieds auf der Basis der geleisteten Vorarbeiten im Konzeptentwurf. Zwar bestehe sowohl Kürzungspotenzial als auch Präzisionsbedarf, der Konzeptentwurf bilde jedoch eine gemeinsam erarbeitete Grundlage, auf die gebaut werden könne. Der Prozess der Neudefinition der Aufgaben, der gerade im Vergleich zu den ursprünglichen Vorgaben im Projektantrag eine Konkretisierung gebracht hat, wird damit valorisiert. Allerdings gestaltet sich die momentane Klärung der Aufgaben als schwierig.

Grundsätzlich wurde festgehalten, dass die Integration ins FIMM eine aus organisatorischer Sicht einfachere Lösung darstellt als die Gründung eines eigenständigen Vereins, weil bereits gewisse Rahmenbedingungen gegeben sind und namentlich eine administrative Unterstützung vorhanden ist. Dennoch stelle die Organisation für die Gruppe weiterhin eine Herausforderung dar. Gegenwärtig ist die Organisation der Gruppe laut Aussage eines Mitglieds sehr stark personenabhängig. Hier müsse, insbesondere auch zur Beseitigung von internen Unsicherheiten und Widerständen, dringend eine formalisierte Struktur gefunden werden, durch welche die Verantwortlichkeiten festgelegt werden. Die fehlende Verbindlichkeit und Zuverlässigkeit einiger Mitglieder (Einhaltung von Terminen) stellte nach Ansicht zweier Befragter ein Hauptgrund für den zögerlichen Fortschritt der Integration ins FIMM dar.

Erwarteter Grad der Aufgabenerfüllung des Gremiums innerhalb des FIMM

In den Gesprächen wurden die Mitglieder des SBM sowie die Programmleitung nach ihren Erwartungen gefragt, welche Aufgaben das ins FIMM integrierte Gremium wie wahrnehmen könne. Die geäußerten Erwartungen werden in der Folge nach den im Konzeptentwurf vorgeschlagenen Tätigkeitsbereichen zusammengestellt.

- *Begleitung und Support* (Teilnahme an Begleit- und Fachgruppen, Stellungnahmen zu und Coaching von Projekten, Expertentätigkeit für Behörden und Organisationen usw.): Diese Aufgabe entspricht mehr oder weniger der Expertentätigkeit des SBM beim BAG, wobei zusätzlich auch eine Begleitung auf operativer Ebene vorgesehen war. Durch die Loslösung vom BAG nimmt grundsätzlich die Distanz zu den Behörden zu, was laut Aussagen der Mitglieder des SBM klar gewollt war. Gemäss Aussage der Programmleitung

kann das BAG das Fachwissen der Personen aber auch weiterhin abholen, indem sie in Projekten gewisse Funktionen übernehmen (z.B. Fachpool Support) oder in Begleitgremien Einsitz nehmen.

- *Entwicklung und Umsetzung von Kleinprojekten* (Tagungen, Diskussionsrunden, kleinere Forschungsarbeiten usw.): In Bezug auf diese Aufgabe stellte sich klar die Frage, inwiefern die Übernahme von Mandaten überhaupt mit den bestehenden Ressourcen möglich ist. Laut Aussage einer Person werden diese Aufgaben, die eine Profitorientierung beinhalten, wahrscheinlich aus dem Anforderungskatalog des Gremiums gestrichen werden.
- *Öffentlichkeitsarbeit* (Leserbriefe, Artikel, Stellungnahmen, Formulierung von Anliegen der Migrationsbevölkerung zuhanden von Behörden, eigene Website): Diese Aufgabe stellte für die befragten Personen das Hauptargument dar, das für eine Integration ins FIMM spricht. Das FIMM biete eine Plattform für das Lobbying für Migrationsanliegen, auch im Gesundheitsbereich. Als offizielle Vertretung der Migrationsorganisationen sei die Legitimität dieser Organisation und damit die Sichtbarkeit und der Einfluss der gestellten Forderungen viel grösser als bei einer Gruppe, die sich allein über ihre Fachkompetenz legitimiere. Gerade um politischen Druck für eine stärkere Partizipation auszuüben, auch gegenüber dem BAG, sei der Anschluss ans FIMM deshalb zentral. Aus Glaubwürdigkeitsgründen müsse die Verwaltung das FIMM anhören und beispielsweise in Vernehmlassungen einbeziehen. Auch erleichtere das FIMM die Vernetzung mit weiteren Partnern. Das FIMM ermögliche den Kontakt zur Basis, um deren Anliegen zu berücksichtigen, und erlaube quasi eine Instrumentalisierung der Betroffenheit. Während ein Mitglied des SBM der Meinung war, unter dem Dach des FIMM liessen sich verschiedene Stimmen artikulieren, gab ein anderes Mitglied zu bedenken, die finanzielle Abhängigkeit des FIMM vom Bund stehe der Ambition des SBM, sich in gesundheitspolitische Diskussionen einzumischen, in gewissem Masse entgegen. Hier müssten mit dem FIMM klare, schriftlich festgehaltene Regeln definiert werden. Als weitere Schwierigkeit bei der Öffentlichkeitsarbeit wurde ausserdem die Heterogenität innerhalb des SBM genannt.
- *Wissenstransfer* (Wissensvermittlung und Tagungsbeiträge zu Themenbereich M+G): Laut zwei Personen erlaubt das FIMM eine viel breitere Auseinandersetzung mit dem Thema Integration. Diese thematische Breite wurde im Konzeptentwurf gewünscht, stellt allerdings für das SBM auch eine Herausforderung dar.

2.5 BAG-interne Vernetzung

In diesem Abschnitt werden die Beziehungen, die zwischen dem Fachbereich M+G und einzelnen Bereichen und Sektionen innerhalb des BAG bestehen, betrachtet. Diese BAG-interne Vernetzung ist vor dem Hintergrund eines internen „Migration Mainstreaming“ zu sehen. In Anlehnung an das „Gender Mainstreaming“ wird darunter verstanden, dass die Migrationsbevölkerung vom BAG bei allen Aktivitäten als Teil der Klientel berücksichtigt und die Massnahmen dementsprechend ausgestaltet werden sollen. Nachfolgend werden zuerst

die organisatorischen Strukturen zur internen Vernetzung erfasst und beurteilt, bevor die vorhandenen Schnittstellen aufgezeigt und mit einer Beurteilung der bestehenden Zusammenarbeit abgeschlossen wird.

2.5.1 BAG-interne Vernetzungsstrukturen

Als BAG-interne Vernetzungsstruktur zur Bearbeitung von Schnittstellen diene erstens das Project Board, das mittlerweile nicht mehr existiert. Zweitens ist das KMFG zu nennen, das eine Verbindung zur Sektion Aids schafft. Durch die IBG besteht ein Bezug zum Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung, und zum Fachbereich Gender Health stellten die Teamsitzungen der Sektion C+G eine strukturelle Vernetzungsmöglichkeit dar. Diese BAG-internen Strukturen werden in der Folge einzeln analysiert und anschliessend gesamthaft beurteilt.¹³

Analyse der BAG-internen Vernetzungsstrukturen

Project Board

Während rund dem ersten Jahr der Umsetzung, als die Strategie M+G organisatorisch noch in der Facheinheit Sucht und Aids verortet war, fanden so genannte Project Boards statt, in welchen sich die Abteilungsleitung und die verschiedenen Sektions- und Fachstellenleitungen trafen (siehe Kapitel 3.2.2). In diesem Gremium wurde gegenseitig über die laufenden Entwicklungen in den einzelnen Sektionen informiert.

Durch die Project Boards konnten laut Aussage der Programmleitung Synergien zwischen den Aktivitäten der verschiedenen Organisationseinheiten besser genutzt werden. Auch wurden hilfreiche Inputs gegeben. Verbindliche Koordinationsentscheide konnte das Project Board hingegen nicht fällen. Vielmehr bot dieses Gremium gemäss der Programmleitung eine Plattform für das Inhouse-Lobbying für die Strategie M+G. Die Migrationsproblematik konnte zumindest auf Abteilungsstufe thematisiert werden, womit Türen für ein „Migration Mainstreaming“ geöffnet werden konnten.

¹³ In der Metaevaluation zu diesem Zwischenbericht wurde in Bezug auf die BAG-interne Vernetzung auf die Zeitschrift „Spectra – Gesundheitsförderung und Prävention“ aufmerksam gemacht. Diese Informationsschrift des BAG erscheint sechs Mal jährlich in deutscher, französischer und englischer Sprache. Im Impressum der Zeitschrift steht: „Sie bietet in Interviews und in der Rubrik «Forum» auch Raum für Meinungen, die sich nicht mit der offiziellen Haltung des Bundesamtes für Gesundheit decken.“ Nach Aussagen von Personen aus dem Programmteam handelt es sich beim Spectra jedoch klar um eine breite Publikumsschrift. Es wurde unter anderem die Ansicht geäussert, die Berichterstattung im Spectra sei relativ oberflächlich; kritische Aspekte dürften nicht erwähnt werden. Die Zeitschrift wird von der Evaluation deshalb für die interne Information als ungeeignet betrachtet, und es wird nicht näher darauf eingegangen. Zu erwähnen sei an dieser Stelle jedoch noch das „BAG Bulletin“, das wöchentlich in deutscher und französischer Sprache erscheint und neben dem Bereich Prävention und Gesundheitsförderung auch die Entwicklungen in den übrigen Themenbereichen des BAG (z.B. Epidemiologie, universitäre Gesundheitsberufe usw.) umfasst. Das BAG Bulletin ist öffentlich zugänglich (über das Internet), doch fehlen genauere Angaben zum Zielpublikum. Inwiefern es eine interne Informationsplattform darstellt, kann im Rahmen dieser Evaluation daher nicht beurteilt werden.

Mit der Reorganisation und der organisatorischen Überführung der Strategie M+G in einen neuen Direktionsbereich entfiel das Project Board. Auf die Anregung der Programmleitung der Strategie M+G, auch in der neuen Direktion solche Project Boards durchzuführen, reagierte die neue Direktionsleitung ablehnend.

KMFG

Das KMFG wurde gemäss den organisatorischen Vorgaben (siehe auch Abschnitt 2.2.2) als Informations- und Koordinationsgremium zwischen dem BAG (Fachbereich M+G), dem BFM und der EKA konzipiert. Es wurde 2004 erweitert, indem zusätzlich zum Fachbereich M+G auch die Aids-Sektion, namentlich die Leitung des Bereichs „Migration & Aids“ im Nationalen HIV/Aids-Programm, integriert wurde. Grund für diese Integration war die Überführung des Projekts „Afrimedia“ von der Strategie M+G in die Sektion Aids (siehe Abschnitt 2.2.2). Dadurch sollte die Koordination mit der Strategie M+G auch weiterhin gewährleistet werden.

Die Sektion Aids hat somit in gewisser Weise eine Sonderposition. Sie lässt sich nach Ansicht der Beteiligten jedoch begründen, weil das HIV/Aids-Programm die Migrationsbevölkerung als einziges BAG-Programm explizit als Zielgruppe nennt und speziell für diese Zielgruppe Aktivitäten durchführt. Eine Person betonte denn auch, die Beteiligung der Sektion Aids an der Strategie stelle BAG-intern ein Signal dar für das in diesem Bereich erreichte „Migration Mainstreaming“. Beide Personen, welche den entsprechenden Bereich „Migration & Aids“ leiteten bzw. leiten, erachteten die Informationen zu den laufenden Tätigkeiten, die sie durch das KMFG erhielten, zudem als wichtig.

IBG

In der Interinstitutionellen Begleitgruppe (IBG) ist der BAG-interne Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung vertreten. Diese Vertretung hat historische Gründe. Sie geht darauf zurück, dass zu Beginn der Strategie M+G noch das Bundesamt für Sozialversicherung für die Kranken- und Unfallversicherung zuständig war. Mit der Reorganisation per Oktober 2004 wurde dieser Bereich ins BAG überführt. Die Person, die den Bereich vertritt, nimmt weiterhin an der IBG teil.

Teamsitzungen der Sektion C+G

Mit dem Fachbereich Gender Health, der in der gleichen Sektion angesiedelt ist und zu dem es auch personelle Überschneidungen gibt, indem die gegenwärtige Leiterin des Fachbereichs gleichzeitig das Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit im IB I bearbeitet, bestehen auch strukturelle Verbindungen. So finden planmässig alle zwei Wochen Teamsitzungen statt (siehe Kapitel 3.2.3). Vorgängig werden, ähnlich wie beim KMFG, in einem Raster die laufenden Tätigkeiten nach Bereich eingetragen. Dieses Raster umfasst auch die Tätigkeiten im

Fachbereich Gender Health. Die Teamsitzungen bieten die Möglichkeit, die beiden Fachbereiche zu koordinieren.

Beurteilung der Eignung der BAG-internen Vernetzungsstrukturen

Die obgenannten Strukturen werden in der Folge auf ihre Eignung für die BAG-interne Vernetzung hin beurteilt. Da es sich im Unterschied zu den bisher betrachteten Strukturen (PGÄ, KMFG, IBG, SBM) nicht um ein einzelnes Umsetzungsgremium handelt, sondern um verschiedene Strukturen, die unter dem Gesichtspunkt der BAG-internen Vernetzung betrachtet werden, können gewisse Kriterien nicht angewandt werden. Die Beurteilung beschränkt sich auf den Grad der Aufgabenerfüllung und (in Analogie zur Frage der Zweckmässigkeit der Sitzungsgestaltung) auf die Zweckmässigkeit der Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen.

Grad der Aufgabenerfüllung

Die bestehenden Strukturen erscheinen den Beteiligten für den Einbezug der jeweiligen Bereiche sinnvoll. Die Vertretung der Aids-Sektion im KMFG wird als gerechtfertigt und wichtig für die Koordination mit diesem Bereich betrachtet. Der Vertretung des Direktionsbereichs Kranken- und Unfallversicherung in der IBG wird keine wesentliche Bedeutung beigemessen.

Ob die vorhandenen Strukturen für die Aufgabe der BAG-internen Vernetzung insgesamt ausreichend, wird von den Beteiligten unterschiedlich beurteilt. Nur ein Jahr lang existierte mit dem Project Board eine Struktur, welche die Vernetzung mit den Sektionen Aids, Drogen, Alkohol und Tabak, die damals noch in derselben Facheinheit wie die Strategie M+G angesiedelt waren, erleichterte. Mit der Reorganisation ist diese Plattform weggefallen. Dafür wurde die Vernetzung mit dem Fachbereich Gender Health seit der Zusammenlegung mit dem Fachbereich M+G zur Sektion C+G eindeutig verstärkt. Daneben ist einzig die Sektion Aids über die Vertretung im KMFG sowie der Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung in struktureller Hinsicht in die Umsetzung der Strategie M+G eingebunden. Die Kontakte zu den übrigen Sektionen laufen ausschliesslich bilateral ab.

Alle befragten Personen aus dem Fachbereich M+G stellten fest, dass in der gegenwärtigen Organisationsstruktur eine *BAG-interne institutionalisierte Plattform fehlt*, über die der Austausch mit Schnittstellenbereichen, sei es in der Prävention und Gesundheitsförderung oder in anderen Feldern, organisiert werden kann. Vom Programmteam wurde erwähnt, die Strategie M+G sei organisatorisch ausserhalb besser abgestützt als innerhalb des BAG. Während zwei Personen das Fehlen einer internen Plattform als einen deutlichen *Mangel* der bestehenden Organisation bezeichneten, nahmen die übrigen dies weniger als Problem wahr. Sie vertraten die Meinung, die *bilateralen Kontakte seien ausreichend* und häufig sinnvoller;

die notwendigen Strukturen würden ja bei Bedarf geschaffen werden (z.B. Einberufung von Sitzungen, Bildung einer Arbeitsgruppe).

Zweckmässigkeit der Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen

In Bezug auf den Aufbau von bilateralen Beziehungen lassen sich aus den Interviews einige Erkenntnisse hervorheben. Erstens zeigte es sich als bedeutsam, dass die Programmleitung zuerst auf die anderen Sektionen zugeht und die Bearbeitung der Schnittstellen erst in einem zweiten Schritt auf operativer Ebene geschieht. Zweitens ist die Unterstützung der Programmleitung auch während des Prozesses für ein Gelingen unter Umständen entscheidend. Sie muss bei Bedarf in Koordinationsprozesse eingeschaltet werden, insbesondere, wenn die Ansprechperson der anderen Sektion hierarchisch über der Teilprogrammleitung steht. Allenfalls ist es sogar notwendig, die Abteilungsleitung beizuziehen. Schliesslich besteht ein Erkenntnis darin, dass die BAG-interne Vernetzung gegenwärtig sehr personenabhängig ist.

Aus den gemachten Erfahrungen lässt sich ebenfalls folgern, dass bei der Ausgestaltung der vertraglichen Beziehungen zu Mandatsnehmern anderer Sektionen, die Leistungen im Rahmen der Strategie M+G erbringen sollen, darauf zu achten ist, dass dem Fachbereich M+G ein Mitspracherecht zugesprochen wird, damit Eingriffsmöglichkeiten bestehen, wenn Auftragnehmende ihren Verpflichtungen nicht in der gewünschten Weise nachkommen. Diesem Sachverhalt könnte insbesondere bei einer allfälligen Verstärkung des „Migration Mainstreaming“-Ansatzes und der Mitfinanzierung von Projekten Dritter vermehrt eine Bedeutung zukommen.

2.5.2 BAG-interne Zusammenarbeit

Über die oben genannten Strukturen sowie insbesondere über bilaterale Kontakte wurde eine Reihe von Schnittstellen BAG-intern bearbeitet. Diese werden in der Folge dargestellt, bevor die Zusammenarbeit beurteilt wird.

Analyse der operativen Schnittstellen

Nach Aussage der Programmleitung fand im Vorfeld der Strategieentwicklung eine interne Zusammenarbeit statt. So sei von den verschiedenen Sektionen und Fachstellen in der Fach-einheit Sucht und Aids eine Stellungnahme zur Ausschreibung des Mandats für die Erarbeitung der Grundlagen der Strategie M+G eingeholt worden. Bei der Erarbeitung der Strategie M+G selber fand keine BAG-interne Beteiligung und Koordination statt. Die Beziehungen zu anderen BAG-Sektionen wurden dann erst wiederum ausgehend vom vorliegenden Strategiepapier geknüpft. In Tabelle 9 unten sind die Schnittstellen, bei denen gegenwärtig eine Zusammenarbeit stattfindet, kurz skizziert. Die Angaben in der Tabelle sowie die nachfolgenden Erläuterungen basieren auf einer Zusammenfassung der Interviewaussagen von Programmleitung und Bereichszuständigen (TPL). Sie wurden nur punktuell zusätzlich

anhand einer Dokumentenanalyse validiert und entsprechen deshalb unter Umständen einer momentanen, nicht vollständigen Bestandaufnahme.

Aus Tabelle 9 unten ist ersichtlich, dass die BAG-internen Beziehungen einerseits im IB I oder auf einer übergeordneten Ebene bestehen. Bei den übergeordneten Themen handelt es sich vorwiegend um die Beteiligung an der Erarbeitung neuer Programme zu Alkohol und Tabak sowie um die Mitwirkung bei der Umsetzung eines bestehenden Programms im Falle der Sektion Aids. Alle drei Programme gehören zur Prävention und könnten deshalb ebenfalls dem IB I zugeschrieben werden, wobei das Aids- und Alkoholprogramm auch Massnahmen zur Therapie enthalten. Insgesamt ist deutlich, dass sich die Zusammenarbeit vorwiegend auf den Präventions- und Gesundheitsförderungsbereich bezieht.

Die bestehende Vernetzung zu den einzelnen Bereichen wird in der Folge näher erläutert. Dabei werden auch Bemühungen angesprochen, die nicht in eine konkrete Zusammenarbeit gemündet haben. Solche Anfragen fanden auch in Bezug auf weitere, in Tabelle 9 nicht genannte Sektionen statt.

Tabelle 9: Operative BAG-interne Schnittstellen nach Interventionsbereichen

	Übergreifende Themen	IB B	IB I	IB V	IB F
Fachbereich Gender Health	Erarbeitung Kriterienliste zu gender- bzw. migrationsgerechter Projektarbeit.				
Sektion Aids	Beteiligung an Erarbeitung und Vertretung in Begleitgruppe Teilprojekt „Migration & Aids“ innerhalb des Nationalen HIV/Aids-Programms.		Mitfinanzierung des Projekts Afrimedia, das ursprünglich als Teil der Strategie M+G geführt und nachträglich in die Sektion Aids transferiert wurde.		
Sektion Drogen			Förderung der migrationsgerechten Suchtarbeit (30%-Stelle) sowie finanzielle Unterstützung von entsprechenden Projekten aus Impuls und Entwicklungsfonds ist Teil des Leistungsauftrags der Fachstelle „infodrog“. Mitfinanzierung über Strategie M+G. Aufnahme von Qualitätskriterien zu migrationsgerechter Suchtarbeit in modulares Zertifizierungssystem QuaTheDA.		
Sektion Alkohol	Vertretung in Beisitz zur Entwicklung eines Nationalen Programms Alkohol (NPA) 2007–2011		Mitfinanzierung und Zusammenarbeit bei Broschüre zur Alkoholproblematik in den Migrationssprachen im Rahmen von „Migesplus“.		
Sektion Tabak	Beteiligung an Strategieentwicklungsprozess.				
Sektion Grundlagen					Ursprünglich Zuteilung von 20% für Forschungsmanagement bei Strategie M+G. Wegfall mit Reorganisation per 15. Oktober 2004. Einholen von Stellungnahmen zu Schlussberichten aus Forschungsprojekten der Strategie M+G. Punktuelle Beratung in methodischen Fragen.

Fachbereich Gender Health

Der Fachbereich Gender Health bildet zusammen mit dem Fachbereich M+G die Sektion C+G. Die Verbindung zu diesem Bereich ist nicht nur organisatorisch, sondern auch personell sehr eng: Die Leiterin des Fachbereichs Gender Health ist gleichzeitig zu 30% auch für den Teilbereich sexuelle und reproduktive Gesundheit innerhalb des IB I zuständig. Gemäss eigener Aussage werden Gender-Aspekte deshalb in diesem Teilbereich der Strategie M+G berücksichtigt.

Gegenwärtig laufen zudem sektionsinterne Bemühungen zur Erarbeitung einer Kriterienliste, anhand welcher sichergestellt werden soll, dass die Projektarbeit im Bereich Migration gendergerecht und umgekehrt im Bereich Gender migrationsgerecht ausgestaltet wird. Sektionsintern wird damit ein Mainstreaming der Migrationsthematik, die hier im Zentrum der Betrachtung steht, angestrebt.

Sektion Aids

Im Aids-Bereich besteht seit längerem eine Zusammenarbeit. Die hohen HIV-Prävalenzen in der Migrationsbevölkerung begünstigten die Berücksichtigung dieser Zielgruppe. Der Fachbereich M+G wurde deshalb bereits in die Erarbeitung des Nationalen HIV/Aids-Programms 2004–2008 einbezogen. Innerhalb des Programms wurde denn auch ein Schwerpunkt („Projekt“ genannt) „Aids & Migration“ definiert, innerhalb welchem verschiedene Aktivitäten unternommen werden.

Ein Projekt, das im Rahmen des Aids-Programms durchgeführt wird, ist „Afrimedia“. Dieses Projekt, bei dem es um die HIV/Aids-Prävention bei Migrantinnen und Migranten aus der Sub-Sahara geht, wurde ursprünglich im Rahmen der Strategie M+G aufgelegt und umgesetzt, später dann aber der Sektion Aids übertragen. Aus der Strategie M+G wird jedoch nach wie vor ein finanzieller Beitrag zum Projekt geleistet.

Sektion Drogen

Die Sektion Drogen ist für die Aktivitäten des BAG zu illegalen Drogen, und zwar namentlich in den zwei Säulen Therapie und Schadenminderung zuständig. Im Bereich der illegalen Drogen läuft die Zusammenarbeit formell zwar über die Sektion Drogen des BAG, die effektive Arbeit wird jedoch von der neu geschaffenen schweizerischen Koordinations- und Fachstelle Sucht, „infodrog“¹⁴, geleistet, die in einem Leistungsauftragsverhältnis zur Sektion Drogen im BAG steht. Als Teil des Leistungsauftrags wurde einerseits die Förderung einer migrationsgerechten Suchtarbeit festgeschrieben; dazu wurde eine 30%-Stelle geschaffen.

¹⁴ „Infodrog“ ist aus dem Zusammenschluss der ehemals getrennten Fachstellen KOSTE (Therapie) und FASD (Schadenminderung) hervorgegangen.

Andererseits ist der Fachstelle auch ein Impuls- und Entwicklungsfonds angegliedert, aus dem Suchthilfeinstitutionen um finanzielle Unterstützung für Projekte ersuchen können. Dabei werden unter anderem auch Projekte zur Förderung der migrationsgerechten Suchtarbeit unterstützt. Aus der Strategie M+G wird zu diesem Zweck ein finanzieller Beitrag geleistet. Allerdings fehlen gegenwärtig noch die konzeptionellen Grundlagen zur Beurteilung von entsprechenden Gesuchen. Diese müssen auf der Basis der über die Strategie M+G geleisteten Vorarbeiten im Rahmen des Pilotprojekts „Migration und Sucht“ und der Machbarkeitsstudie „Migration und Sucht“ erst noch erarbeitet werden.

Ein weiterer Bereich der Zusammenarbeit betrifft das modulare Zertifizierungssystem QuaTheDA (Qualität Therapie Drogen und Alkohol). Es laufen im Rahmen der Entwicklung der Qualitätsstandards Bemühungen zur Verankerung von Kriterien, die eine migrationsgerechte Suchtarbeit garantieren sollen. In Bezug auf die stationäre Therapie sind diese Arbeiten abgeschlossen; bei der ambulanten Therapie sind sie noch am Laufen. Das Projekt wird unter der Leitung der Sektion Drogen in Zusammenarbeit mit den Sektionen Alkohol und Grundlagen durchgeführt.

Sektion Alkohol

Die für den IBI zuständige Person hat bereits vor längerer Zeit den Kontakt zur Sektion Alkohol gesucht. Konkret wurden der Sektion die Resultate der Machbarkeitsstudie „Migration und Sucht“ unterbreitet, die zeigten, dass Migrantinnen und Migranten mit einem Alkoholsuchtproblem, die ungenügende Sprachkenntnisse aufweisen, häufig in psychiatrische Kliniken statt in spezielle Alkoholtherapieinstitutionen eingewiesen werden, weil bei letzteren die Bereitschaft zum Einsatz von ikÜ fehlt. Diese Erkenntnisse führten jedoch nicht zu konkreten Handlungsschritten.

Gegenwärtig läuft die Erarbeitung eines neuen Programms in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung. Der Fachbereich M+G ist bei diesem Prozess in einer Begleitgruppe vertreten, um zu gewährleisten, dass die Migrationsbevölkerung mit den vorgesehenen Massnahmen erreicht werden kann (Info C+G vom 18.01.2006). Vorgesehen sind neben Interventionen zur Verhaltensprävention neu auch stärker Massnahmen zur Verhältnisprävention.

Sektion Tabak

Wie im Alkoholbereich läuft auch im Tabakbereich gegenwärtig ein Strategieentwicklungsprozess, bei welchem der Fachbereich M+G über den Einsitz in einem Begleitgremium vertreten ist und versuchen kann, seine Anliegen einzubringen. Im Tabakbereich stehen Massnahmen zur Verhältnisprävention im Vordergrund.

Sektion Grundlagen

Die Sektion Grundlagen betreut die Ressortforschung in den Bereichen illegale Drogen und Alkohol. Die Zusammenarbeit mit dieser Sektion fand ursprünglich in institutionalisierter Weise statt: Eine Person aus der Sektion Grundlagen wurde zu 20% mit der Unterstützung des Forschungsmanagements bei der Strategie M+G beauftragt. In dieser Zeit bestanden enge Kontakte. Nachdem bereits nach einigen Monaten ein personeller Wechsel stattfand, entfiel diese Unterstützung gänzlich mit der Reorganisation im Oktober 2004. Seither besteht lediglich noch eine punktuelle Zusammenarbeit. Auf informeller Basis steht die Sektion der für den IB F Zuständigen in methodischen Fragen beratend zur Seite. Auch gab die Sektion auf Anfrage zu gewissen Schlussberichten aus Forschungsprojekten der Strategie M+G eine Stellungnahme ab.

Sektion Jugend, Ernährung und Bewegung

Die Sektion Jugend, Ernährung und Bewegung ist für die Suchtprävention bei Jugendlichen sowie die Gesundheitsförderung in Bezug auf die Ernährung und Bewegung zuständig. Mit der Sektion wurde vom IB I aus bereits mehrmals der Kontakt gesucht, doch hat sich bisher noch keine konkrete Zusammenarbeit ergeben. Einmal ging der Fachbereich M+G mit dem Anliegen der Übersetzung von Broschüren zur Suchtprävention auf die Sektion zu. Ein andermal wurde das Gespräch gesucht, nachdem die Auswertung eines durch die Sektion durchgeführten Projekts ergeben hatte, dass sich unter suchtgefährdeten Jugendlichen ein hoher Anteil von Migrantinnen und Migranten befinden. In Bezug auf beide Vorstösse ergaben sich keine konkreten Schritte.

Aufgrund der Resultate aus dem Gesundheitsmonitoring, die einen grossen Handlungsbedarf bei den Adipositas-Prävalenzen in der Migrationsbevölkerung aufdeckten, wurde erneut der Kontakt gesucht mit der Bitte, den Fachbereich M+G in die Erarbeitung des nationalen Massnahmenpakets Ernährung und Bewegung, die gegenwärtig läuft, einzubeziehen. Ob eine solche Beteiligung tatsächlich zustande kommen würde, war zum Zeitpunkt des Gesprächs mit der verantwortlichen Person noch offen.

Fachstelle Tabakpräventionsfonds

Die Fachstelle Tabakpräventionsfonds verwaltet den Tabakpräventionsfonds, aus welchem Projekte zur Tabakprävention unterstützt werden. Sie ist im BAG wie auch die Sektion C+G in der Abteilung Multisektorale Gesundheitspolitik angesiedelt. Mit der Fachstelle wurde vor einiger Zeit auf informeller Basis vereinbart, dass migrationsrelevante Gesuche dem Fachbereich M+G zur Stellungnahme unterbreitet würden. In einem Fall ist dies auch geschehen. Mittlerweile hat sich diese Zusammenarbeit, namentlich auch aufgrund von Abwesenheiten im Fachbereich M+G, verlaufen. Kürzlich wurden diesbezüglich neue Bemühungen unternommen.

Kontakte zum Tabakpräventionsfonds ergaben sich ausserdem über zwei Gesuchseingaben an den Fonds, an welchen der Fachbereich M+G beteiligt war. Eines der Gesuche wurde abgelehnt, das andere befand sich zum Zeitpunkt des Gesprächs mit der zuständigen Person noch in Prüfung.

Sektionen Gesundheitsberufe und Medizinalprüfungen

Die Sektion Medizinalprüfungen nimmt für die Fächer Humanmedizin, Zahnmedizin, Veterinärmedizin und Pharmazie Studienanmeldungen entgegen, organisiert Zwischen- und Schlussprüfungen und regelt die Anerkennung der Diplome und Weiterbildungstitel ausländischer Ärzte. Die Sektion Gesundheitsberufe ihrerseits befasst sich mit den gesetzlichen Grundlagen zu den universitären Medizinalberufen. Mit den beiden Sektionen wurde vom IB B aus nach Möglichkeiten gesucht, die Richtlinien zur transkulturellen Kompetenz, welche im Projekt „Rahmenprogramm Weiterbildung“ erarbeitet worden waren, in die Revision des Medizinalberufegesetzes bzw. in den Kompetenzenkatalog der schweizerischen Medizinischen Interfakultätskommission, der die Grundlage für die Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten bildet, einzuspeisen. Dieses Anliegen ist jedoch hängig. Neulich wurde abermals auf informellem Weg der Kontakt zu diesen Sektionen gesucht.

Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung

Mit dem Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung wurden im Rahmen der Massnahme V3 Abklärungen zu Möglichkeiten der Finanzierung von ikÜ getroffen. Der Kontakt aus der IBG (siehe Abschnitt 2.5.1) erwies sich dabei als hilfreich. Da keine Möglichkeiten gefunden werden konnten, ergab sich schliesslich zu diesem Bereich keine Zusammenarbeit.

Beurteilung der Eignung der Zusammenarbeit

In der Folge wird die Qualität der Zusammenarbeit in Bezug auf die Intensität der bestehenden Kontakte und das Engagement der verschiedenen Stellen im Bereich M+G beurteilt. Anschliessend wird näher auf das Vernetzungspotenzial eingegangen. Dazu wird mit einem kurzen Exkurs zur Verhältnisprävention geschlossen.

Qualität der Zusammenarbeit

Die Betrachtung der gegenwärtigen operativen Schnittstellen der Strategie M+G mit anderen Bereichen im BAG hat deutlich gemacht, dass diese *vor allem im IB I* bestehen. Das Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Interventionsbereichen wird besonders deutlich, wenn auch die Beteiligung an den Präventionsprogrammen in den Bereichen Aids, Alkohol und Tabak dem IB I zugeschlagen werden. Daneben findet noch eine bereichsübergreifende Vernetzung mit dem Fachbereich Gender Health sowie eine punktuelle Zusammenarbeit mit der Sektion Grundlagen im IB F statt. Vom IB I sowie vom IB B aus wurden Bemühungen einer Vernetzung unternommen, die allerdings keine konkreten Resultate hervorbrachten

bzw. sich wieder verliefen. Die verschiedenen Interventionsbereiche hatten zu unterschiedlichen Sektionen Kontakt; die Schnittstellen sind somit *bereichsspezifisch*.

Es wurden in den Gesprächen verschiedene Gründe für die bestehende Vernetzungssituation genannt. Einerseits wurde hervorgehoben, das Thema M+G stehe dem Präventionsbereich am nächsten, weil es historisch aus diesem Bereich hervorgegangen ist (vgl. Entstehungsgeschichte der Strategie M+G, Ledermann et al. 2006: 9ff.). Die *thematische Nähe* hat die Zusammenarbeit der Sektionen Aids, Drogen, Alkohol und Tabak mit dem IB I erleichtert. Auch war die Strategie M+G bis Oktober 2004 noch in der Facheinheit Sucht und Aids angesiedelt (siehe Kapitel 3.2.2). Mit dem *Project Board* bestand damals auf Abteilungsebene ausserdem ein Gremium, über das Schnittstellen erkennbar wurden und das eine thematische Sensibilisierung ermöglichte. Durch die Reorganisation und die dadurch erfolgte Herauslösung der Strategie M+G aus dem Präventionsbereich wurde die Vernetzung zu diesen Sektionen nach Interviewaussagen erschwert.

Bei den Sektionen, mit welchen vom IB B aus die Vernetzung gesucht wurde, fehlte zum Teil das *Verständnis für die Relevanz* des Themas M+G und damit auch ein entsprechendes Engagement. Obwohl die Sektionen Gesundheits- und Medizinalberufe in organisatorischer Hinsicht der Strategie M+G heute näher stehen, indem sie im gleichen Direktionsbereich angesiedelt sind, ist die Vernetzung mit ihnen bisher fehlgeschlagen. Die in Interviews geäusserte Annahme, die Organisation sei für die interne Vernetzung ein zentraler Faktor, lässt sich damit differenzieren: Die organisatorische Nähe hat nur insofern eine Bedeutung für die Vernetzung, als damit *Informationsflüsse* verbunden sind, die eine thematische Sensibilisierung erlauben.

Andererseits wurde betont, das interne „Migration Mainstreaming“ sei vom IB I aus *aktiv als Ansatz* verfolgt worden. Antrieb war ursprünglich, dass mit den bestehenden Ressourcen, insbesondere den personellen Ressourcen, nicht alle im Strategiepapier vorgegebenen Themen bearbeitet werden konnten. Das Mainstreaming wurde in dieser Situation als Ausweg eingeschlagen, hat jedoch, wie mehrfach betont wurde, dann doch erhebliche personelle und zeitliche Ressourcen in Anspruch genommen.

Mit der Sektion *Aids* besteht die engste Zusammenarbeit. Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass im Laufe des Jahres 2005 eine Person aus der Sektion Aids in den Fachbereich M+G gewechselt hat und umgekehrt eine Person aus dem Fachbereich M+G zur Sektion Aids kam. Es bestehen somit auch persönliche Kontakte. Gewürdigt wurde ausserdem die Zusammenarbeit im Bereich der *illegalen Drogen*. Hier sei eine Sensibilisierung für migrationspezifische Anliegen gelungen und es bestehe eine gute Zusammenarbeit mit der zuständigen Sektion. Schwieriger gestalteten sich die Beziehungen zu deren Partnern, besonders zur Fachstelle infodrog, die mit der Förderung der migrationsgerechten Suchtarbeit

beauftragt worden ist. In Bezug auf die Sektion *Alkohol* zeigte sich bei der konkreten Arbeit ein vorhandener Sensibilisierungsbedarf (Info C+G vom 01.02.2006).

Nutzung des Vernetzungspotenzials

Das interne „Migration Mainstreaming“ wurde laut Interviewaussagen durch die Strategie M+G begünstigt. Während dem Anliegen vorher mit Skepsis begegnet wurde, seien durch das Strategiepapier die Grundlagen und Ziele klar festgelegt worden. Die Strategie habe dem Thema Migration innerhalb des BAG Sichtbarkeit und Legitimität verliehen, was unter anderem wohl auch auf die bundesrätliche Zustimmung zurückzuführen sei.

Die fehlenden Ressourcen wurden als Hauptgrund angegeben, weshalb in bestimmten Bereichen bis anhin kaum Vernetzungsbemühungen stattgefunden haben. Die befragten Personen aus dem Fachbereich M+G gehen darin einig, dass das vorhandene Potenzial für eine BAG-interne Vernetzung mit den realisierten Kontakten nicht ausgeschöpft worden ist. Die BAG-interne Vernetzung sei bisher konzeptlos verlaufen. Es hat somit insgesamt *kein systematisches BAG-internes „Migration Mainstreaming“* stattgefunden. Diese Tatsache wurde von zwei Personen ausdrücklich als eine der grössten Schwächen der Strategie M+G bezeichnet.

In Bezug auf einzelne Bereiche ist ein „Migration Mainstreaming“ hingegen durchaus erfolgt bzw. bestehen Ansätze hierzu. Eindeutig am erfolgreichsten war die Vernetzung mit der Sektion *Aids*. Doch auch in Bezug auf diese Sektion wurde von mehreren Personen betont, die Vernetzung und Sensibilisierung sei auch weiterhin wichtig; es bestünden noch immer Lücken, und die Migrationsbevölkerung erhalte noch nicht jene Aufmerksamkeit, die ihr aufgrund der vorhandenen empirischen Evidenz gewidmet werden müsste. Intensiviert werden könnte laut einer Person auch das Mainstreaming in Bezug auf den Fachbereich *Gender Health*. Hier stehe eine gegenseitige Sensibilisierung im Vordergrund.

Potenziale einer Zusammenarbeit sehen die Mitarbeitenden namentlich in Bezug auf jene Sektionen und Bereiche, die bereits kontaktiert worden sind, wo jedoch noch keine konkreten Ergebnisse erreicht werden konnten. Mehrere Personen erwähnten laufende Gesetzesrevisionen. Neben den genannten Revisionen im Bereich der Medizinalprüfungen und Gesundheitsberufe wurde auch auf die gesetzliche Regelung der Spitalfinanzierung hingewiesen, in die sich der Fachbereich M+G einschalten sollte. Ausserdem wurden Stabsstellen wie die Sektionen Kampagnen und Kommunikation sowie die Sektion Epidemiologie als mögliche weitere Vernetzungspartner genannt.

Exkurs: „Migration Mainstreaming“ in der Verhältnisprävention

Unterschiedlich wird die Notwendigkeit und Möglichkeit für ein „Migration Mainstreaming“ in Bezug auf die Verhältnisprävention, welche namentlich in den Bereichen Tabak, vermehrt auch im Bereich Alkohol verfolgt wird, eingeschätzt. Während eine Person die Meinung

äusserte, mit diesem Ansatz sei die Migrationsbevölkerung automatisch mit berücksichtigt, stellte dies eine andere Person klar in Abrede und forderte ergänzende Massnahmen. Eine dritte Person beklagte, dass diesbezüglich die Grundlagen fehlen würden, die eine Abschätzung zuliesse.

Aus einer Perspektive der Wirkungsanalyse ist dazu festzuhalten, dass gesetzliche Regelungen nicht mit ihrer Anwendung gleichgesetzt werden dürfen. So ist zum Beispiel der Zugang zu medizinischen Leistungen durch das Krankenversicherungspflichtgesetz rechtlich gewährleistet, und dennoch ergeben sich für Migrantinnen und Migranten Zugangsschwierigkeiten, wie die Strategie M+G festhält. Aus dieser Sicht ist eine Überprüfung der verhältnispräventiven Massnahmen auf ihre Wirkungen bei der Migrationsbevölkerung im Rahmen eines Mainstreaming deshalb angezeigt. Dabei sind die vorhandenen Erkenntnisse aus der Verhaltensprävention zur Erreichbarkeit der Migrationsbevölkerung heranzuziehen. Zwar setzt die Verhältnisprävention bei Strukturen an, indirekt wird jedoch trotzdem eine Veränderung von individuellem Verhalten beabsichtigt. Die Mechanismen zur individuellen Verhaltensänderung spielen somit auch in diesem Kontext eine Rolle. In Bezug auf die genannten Sektionen Tabak und Alkohol besteht somit nach Einschätzung der Evaluation trotz der stärkeren Ausrichtung auf die Verhältnisprävention weiterhin ein Vernetzungsbedarf.

2.6 Beurteilung der Umsetzungsgremien und der Vernetzung

Im Folgenden werden die aus der Analyse gewonnenen Erkenntnisse zunächst zur Eignung der Umsetzungsgremien und anschliessend zur Vernetzung für die Umsetzung der Strategie M+G entlang der in Tabelle 6 (S. 16) aufgeführten Indikatoren zusammengetragen und in Abschnitt 2.6.3 abschliessend beurteilt.

2.6.1 Beurteilung der Eignung der Organisationsstrukturen

Die Eignung der Organisationsstrukturen für die Leistungserbringung im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G wurde mit den Indikatoren der faktischen Klarheit der Aufgaben und Kompetenzen der Umsetzungsgremien, dem Grad ihrer Aufgabenerfüllung, der Zweckmässigkeit der Zusammensetzung der Umsetzungsgremien, der Zweckmässigkeit der Sitzungsfrequenz und der Sitzungsgestaltung sowie der Eindeutigkeit der faktischen horizontalen und vertikalen Kompetenzverteilung erhoben.

Klarheit der Aufgaben und Kompetenzen

Hinsichtlich der Klarheit der den Umsetzungsgremien gestellten Aufgaben zeigte sich bei den beiden Vernetzungsgremien der beteiligten Bundesstellen, dass sowohl die Aufgaben der PGÄ als auch jene des KMFG nicht vollständig klar waren. Die Funktionen der PGÄ sind wenig konkret formuliert und die Rolle des Gremiums blieb sowohl den vertretenen Personen als auch ihren Mitarbeitenden auf operativer Ebene teilweise unklar. Ähnlich waren die

Aufgaben den Teilnehmenden beim KMFG wenig präsent und den Vorgesetzten in den verschiedenen Bundesstellen weitgehend unbekannt.

Die IBG fungiert als Vernetzungsgremium der im Bereich Migration und/oder Gesundheit tätigen öffentlichen und privaten Institutionen und Organisationen. Die Aufgaben dieses Gremiums wurden unterschiedlich ausgelegt; einzelne Mitglieder waren ungenügend über die Aufgaben informiert, was sich auch aus den zahlreichen Wechseln in der Zusammensetzung erklärt.

Beim SBM, das unter anderem für die Vernetzung mit der Migrationsbevölkerung eingerichtet worden war, stellt sich die Situation insofern anders dar, als dass die Aufgaben sowohl von Seiten des BAG als auch von den Mitgliedern als klar wahrgenommen wurden, sich jedoch Diskussionen über ihren Sinn entwickelten. Die Aufgabenstellung des SBM liess Interpretationsspielraum zu, wodurch unterschiedliche Erwartungen an die Rolle des Gremiums entstanden. Im Laufe der Arbeiten des SBM zeigten sich unterschiedliche Ansprüche, indem die Mitglieder eine aktivere Rolle suchten als ursprünglich vom BAG vorgesehen. Die Klarheit der Aufgaben der Nachfolgestruktur des in Auflösung begriffenen SBM können zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts noch nicht beurteilt werden.

Insgesamt zeigt sich, dass die Aufgaben der verschiedenen Umsetzungsgremien in allen Fällen zu wenig konkretisiert worden waren und Interpretationsspielraum zuließen, der in einzelnen Fällen zu Unklarheiten führte. Ein deutlicher Hinweis dafür stellt der Umstand dar, dass zentrale Begriffe für die vorliegende Analyse zuerst definiert werden mussten, um eine Beurteilung vornehmen zu können. Die resultierenden Unklarheiten können aber nicht als grundsätzliches Problem bezeichnet werden. Der Konflikt, der beim SBM entstand, kann nicht in erster Linie auf eine unklare Aufgabenstellung zurückgeführt werden, sondern entwickelte sich aufgrund unterschiedlicher Ansprüche an die Gestaltungsmöglichkeiten dieses Gremiums.

Grad der Aufgabenerfüllung

Die Aufgaben, welche in den organisatorischen Vorgaben aufgeführt sind, werden durch die Umsetzungsgremien unterschiedlich erfüllt. In der Folge wird die Aufgabenerfüllung der einzelnen Gremien kurz beschrieben und tabellarisch zusammengefasst.

Die Aufgabenerfüllung der Umsetzungsgremien der beteiligten Bundesstellen konzentriert sich zu weiten Teilen auf die Informationsfunktion, die sowohl von der PGÄ als auch vom KMFG klar wahrgenommen wird. Damit verbunden ist die wichtige Funktion der Sensibilisierung innerhalb der betroffenen Bundesverwaltung, die insbesondere bei der PGÄ hervorgehoben werden kann. Weniger stark kommt der ebenfalls vorgesehene Koordinationsaspekt zum Tragen. In der PGÄ fanden zwar punktuell Abstimmungen statt, jedoch kann auf operativer Ebene nicht von einer Steuerungsfunktion gesprochen werden. Die Koordinationsfunk-

tion des KMFG zeigt sich vorab indirekt, indem sich in diesem Gremium Schnittstellen zeigen, die anschliessend bilateral in Arbeitsgruppen oder im informellen Rahmen koordiniert werden. Das KMFG schafft damit eher die Voraussetzungen für Koordination, als dass es selber als Koordinationsgremium bezeichnet werden kann.

Tabelle 10: Aufgabenerfüllung durch die PGÄ und das KMFG

Aufgaben	Erfüllungsgrad	
	PGÄ	KMFG
Gegenseitige Information	+	+
Koordination	+/-	+/-
Absprache	-	XX
<i>Grad der Aufgabenerfüllung insgesamt</i>	+/-	(+)

Legende: + = hoch; (+) = eher hoch; +/- = mittel; (-) = eher tief; - = tief; XX = keine Bewertung.

Auch die IBG dient vorab als Plattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch. Koordination findet lediglich über punktuelle Hinweise statt; verbindliche Absprachen werden keine getroffen. Die Aufgabe der Unterstützung der Umsetzung der Strategie M+G wird sowohl in fachlicher als auch in moralischer Hinsicht erfüllt. Die IBG dient ebenfalls der Sensibilisierung, indem sie wichtige Akteure im Bereich M+G erreicht und so zur Breitenwirkung und Verankerung der Strategie beiträgt. Die IBG wird von ihren Mitgliedern mehrheitlich sehr positiv wahrgenommen. Nicht erfüllt wurde dagegen die Aufgabe einer regionalen und kantonalen Verankerung, für welche sich das Gremium sowohl aufgrund seiner Struktur als auch aufgrund der Eigenschaften dieses heterogenen Adressatenkreises als ungeeignet erweist.

Tabelle 11: Aufgabenerfüllung durch die IBG

Aufgaben	Erfüllungsgrad
Gegenseitige Information	+
Koordination	(-)
Absprache	-
Unterstützung der Umsetzung	+
Gewinnung regionaler und kantonalen Partner	-
<i>Grad der Aufgabenerfüllung insgesamt</i>	(-)

Legende: + = hoch; (+) = eher hoch; +/- = mittel; (-) = eher tief; - = tief; XX = keine Bewertung.

Das SBM war ursprünglich gebildet worden, um einen stärkeren Einbezug der Migrantinnen und Migranten in die Strategieumsetzung zu gewährleisten. Dieses Anliegen des BAG wurde von den Mitgliedern des SBM klar gewürdigt. Jedoch muss festgestellt werden, dass sich die

Mitglieder des SBM nach eigenem Bekunden weder als Fachpersonen noch als Betroffene zufrieden stellend einbringen konnten. Dass diese Funktion nicht wahrgenommen werden konnte, lag primär an der Konzeption des Gremiums. Die Aufgaben waren zu ambitioniert und hätten sehr viel grössere Ressourcen verlangt. Die erwarteten Leistungen konnten unter den gegebenen Voraussetzungen nicht erbracht werden, was zur Unzufriedenheit bei den Mitgliedern, aber auch beim BAG beitrug. Das SBM wurde deshalb letztlich vor allem als Zeichen der Wertschätzung wahrgenommen, was bei den Mitgliedern den Eindruck einer Alibiübung hinterliess. Die eingeleitete Neudefinition der Aufgaben wurde in dieser Situation von allen Seiten begrüsst. An das Nachfolgegremium des SBM werden verschiedene Erwartungen gestellt, die zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts noch nicht abschliessend beurteilt werden können.

Tabelle 12: Aufgabenerfüllung durch das SBM

<i>Aufgaben</i>	<i>Erfüllungsgrad</i>
Begleitung der Umsetzung aus fachlicher Optik	(-)
Begleitung der Umsetzung aus Betroffenenoptik	(-)
Diskussion von Teilstrategien und Resultaten	-
Anpassungsvorschläge für die Umsetzung	-
Kommunikation zu Strategie M+G in Netzwerken	-
<i>Grad der Aufgabenerfüllung insgesamt</i>	-

Legende: + = hoch; (+) = eher hoch; +/- = mittel; (-) = eher tief; - = tief; XX = keine Bewertung.

Die Vernetzungsstrukturen der BAG-internen Stellen werden hinsichtlich ihrer Aufgabewahrnehmung unterschiedlich beurteilt. Generell muss festgehalten werden, dass seit dem Wegfall des Project Board eine BAG-interne institutionalisierte Struktur fehlt, was in Interviews zur Feststellung führte, dass die Strategie M+G organisatorisch ausserhalb besser abgestützt sei als innerhalb des BAG. Die fehlende Plattform wird über bilaterale Kontakte kompensiert. Ein systematischer und kontinuierlicher Informationsfluss ist jedoch nicht gewährleistet.

Insgesamt zeigt sich, dass die gestellten Aufgaben der verschiedenen Gremien vor allem im Bereich der Information erfüllt werden. Koordination und verbindliche Absprachen finden dagegen primär punktuell und bilateral statt, wobei die geschaffenen Gremien teilweise die notwendigen Voraussetzungen schaffen können, indem sie auf Schnittstellenprobleme und Synergiepotenziale aufmerksam machen. Die bilaterale Koordination erweist sich in der Analyse als pragmatischer und gangbarer Weg. Sie kann jedoch an ihre Grenzen stossen, wenn die zu koordinierenden Fragen weitere Stellen betreffen und multilateral geklärt werden müssen. Dabei stellt sich auch die Frage der Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen.

Zweckmässigkeit der Zusammensetzung

Bei beiden Vernetzungsgremien der beteiligten Bundesstellen zeigen sich Probleme bei der Zweckmässigkeit der Zusammensetzung hinsichtlich der Erfüllung der gestellten Aufgaben. Während bei der PGÄ positiv zu beurteilen ist, dass alle Bereiche der Zusammenarbeit vertreten sind, stellt die zum Teil grosse Distanz der Personen zur Strategie M+G ein Problem dar, indem kaum Einfluss auf die operative Ebene genommen werden kann. Die PGÄ kann deshalb weder eine Steuerungs- noch eine Problemlösungsfunktion einnehmen. Ebenfalls erweisen sich die hierarchischen Unterschiede als Problem für die Koordinations- und Absprachefunktion. Das Gremium eignet sich jedoch für die Behandlung von strategisch-politischen Aspekten. Auch beim KMFG ist die unterschiedliche hierarchische Anbindung der Mitglieder ein Problem: Das Gremium ist auf operativer Stufe angesiedelt, die EKA ist jedoch auf einer Leitungsstufe involviert. Dies wird von den übrigen Mitgliedern als Vorteil erachtet, für die EKA ist aber der Detaillierungsgrad der Informationen tendenziell zu hoch.

Die Zusammensetzung der IBG wird generell positiv bewertet, da alle relevanten Institutionen vertreten sind, die nicht gleichzeitig zu den Mandatnehmern im Rahmen der Strategie M+G gehören. Diese Breite des Teilnehmerkreises führt jedoch auch zu Fragen der Zweckmässigkeit. So wird erstens die Heterogenität der vertretenen Institutionen insbesondere hinsichtlich ihres Hintergrundwissens sowohl in Bezug auf die Informations- als auch auf die Absprachefunktion als Schwierigkeit wahrgenommen. Zweitens wird die Grösse des Gremiums als ungeeignet für gründliche Diskussionen und gegenseitige Abstimmung bezeichnet. Drittens schliesslich wird die fehlende Verbindlichkeit der IBG aufgrund der Tatsache, dass die Mitglieder nicht in jedem Fall die Mehrheit ihrer Organisation repräsentieren, bemängelt, da somit keine Entscheide gefällt werden können und die Wirkung der IBG beschränkt bleiben muss.

Die Zusammensetzung des SBM war für die Wahrnehmung der fachlichen Aufgaben geeignet. Die Mitglieder des SBM werden mehrheitlich einhellig als fachlich kompetent und als Personen mit einem grossen Erfahrungshintergrund bezeichnet. Die Mitglieder sind hingegen nicht repräsentativ für die Migrationsgemeinschaften. Die Zusammensetzung ist damit nicht geeignet für das Einbringen der Betroffenenperspektive und die Kommunikation in den Gemeinschaften. Die Wahl der Personen aufgrund ihrer Fachkompetenz stand damit in einem Gegensatz zu einem Teil der erwarteten Aufgabenerfüllung. Als problematisch erwiesen sich bei einzelnen Personen darüber hinaus vergangene Erfahrungen mit dem BAG, welche die sachlichen Diskussionen zum Teil subjektiv einfärbten. Die Zusammensetzung des Nachfolgegremiums steht zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts noch nicht fest.

Insgesamt zeigt sich bei der Analyse der Zusammensetzung der verschiedenen Gremien die grosse Bedeutung einer gezielten Auswahl von Teilnehmenden, die auf die zu leistenden Aufgaben abgestimmt ist. Dies erweist sich nicht immer als lösbares Problem, wie sich beim

SBM zeigt, wo sich die beiden Aufgaben der fachlichen Begleitung und der Repräsentativität der Gemeinschaften als nicht in einem Teilnehmerkreis vereinbar erwiesen. Aber auch in den übrigen Gremien zeigen sich Probleme unterschiedlicher Anforderungen: Während grosse Teilnehmerkreise einen breiten Einbezug gewährleisten, erschweren sie die Koordination und Entscheidungsfindung. Unterschiedliche Hierarchiestufen dienen dem Austausch zwischen strategischer und operativer Ebene, führen aber zu Abstimmungsproblemen. Die Zweckmässigkeit der Zusammensetzung der verschiedenen Umsetzungsgremien ist damit insgesamt nur bedingt gegeben, was primär auf die fehlende Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufgaben dieser Gremien zurückgeführt werden muss.

Zweckmässigkeit der Sitzungsfrequenz und Sitzungsgestaltung

Die Sitzungsfrequenz der beiden Gremien der beteiligten Bundesstellen wird generell als angemessen beurteilt. Bezüglich der PGÄ wird allerdings kritisch festgestellt, dem geringen Aufwand stehe ein relativ geringer Ertrag gegenüber. Beim KMFG wird bemerkt, das Potenzial für Synergien werde in der Weise, wie die Sitzungen gestaltet sind, nicht ausgeschöpft. Der Informationsteil müsste zu diesem Zweck zugunsten eines systematischen Abfragens von Schnittstellen gestrafft werden, was eine strengere Sitzungsleitung bedingen würde.

Die Sitzungsfrequenz als auch der Ablauf der IBG-Sitzungen und ihre Inhalte werden weitgehend positiv bewertet. Auch hier wird aber in einem Interview Bedarf nach einer aktiveren Sitzungsleitung angemeldet.

Beim SMB hingegen erwiesen sich weder Frequenz noch Ablauf der Sitzungen als geeignet für die Erfüllung der gestellten Aufgaben, die sehr anforderungsreich waren. Der damit verbundene Aufwand war bei der Konzeption dieses Gremiums unterschätzt worden.

Die Ausgestaltung von bilateralen Beziehungen innerhalb des BAG wird als zweckmässig beschrieben, wobei das Engagement und die kontinuierliche Begleitung durch die Programmleitung, durch die Verbindlichkeit hergestellt werden kann, als sehr wichtig für ein Gelingen zu betrachten ist.

Die Zweckmässigkeit der Sitzungsfrequenz kann zusammenfassend mit Ausnahme des SBM in den Umsetzungsgremien der Strategie M+G als gegeben bezeichnet werden. In Bezug auf die Sitzungsgestaltung zeigte sich zusätzlich auch beim KMFG ein gewisser Veränderungsbedarf.

Eindeutigkeit der faktischen Aufgaben- und Kompetenzverteilung

Mit der PGÄ, dem KMFG und der IBG haben gemäss den Vorgaben drei Gremien in der vorgegebenen Organisationsstruktur Informations-, Koordinations-, Absprache- und Vernetzungsfunktionen zu erfüllen. Hier stellt sich klar die Frage nach der Eindeutigkeit der Aufgaben- und Kompetenzverteilung.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass sich die Gremien auf unterschiedliche Akteursgruppen beziehen. Während die IBG Institutionen und Organisationen aus dem Migrations- und Gesundheitsbereich umfasst, sind in der PGÄ und im KMFG die beteiligten Bundesstellen BFM und EKA eingebunden. Über das SBM sollten ausserdem Personen mit eigenem Migrationshintergrund einbezogen werden.

Bezüglich PGÄ und KMFG lässt sich feststellen, dass die Zuordnung zu einer bestimmten hierarchischen Ebene nicht eindeutig ist. In der PGÄ ist vom BAG und BFM her die Sektionsleitungsstufe vertreten, während die Leitung des EKA-Sekretariats eher auf Abteilungsstufe zu verorten ist. Die Zusammensetzung des KMFG umfasst sowohl Akteure auf operativer Ebene als auch auf Programmleitungsstufe. Zwischen den zwei Gremien besteht somit keine klare hierarchische Beziehung. Die PGÄ kann, aufgrund der zum Teil relativ grossen Distanz zum operativen Geschäft ihrer Mitglieder, keine Steuerungsfunktion wahrnehmen.

In beiden Gremien ist die Informationsfunktion primär, die Koordinationsfunktion klar sekundär. Während es im KMFG zentral um den Stand der Umsetzung auf Projektebene geht, werden in der PGÄ eher grundsätzliche strategische Anliegen behandelt. Die beiden Gremien unterscheiden sich somit bezüglich des Inhalts der Information und Koordination. Absprachen im Sinne von Entscheidungen werden in keinem dieser Gremien getroffen. Dies geschieht eindeutig je organisationsintern in der Linie. Noch ausgeprägter ist die Beschränkung auf die Informationsfunktion bei der IBG. Eine Koordination findet hier höchstens sehr punktuell statt; Absprachen kann das Gremium eindeutig keine leisten.

Damit lässt sich feststellen, dass sich die drei Gremien, welche allesamt Informations-, Koordinations- und Absprachefunktionen wahrnehmen sollten, bezüglich ihrer Zusammensetzung differieren, wobei die Trennung zwischen KMFG und PGÄ in hierarchischer Hinsicht unscharf ist. Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung ist damit nicht ganz eindeutig. Inhaltlich unterscheiden sich KMFG und PGÄ jedoch. Unterschiedlich ist zudem der Grad, zu welchem IBG, KMFG und PGÄ die drei ihnen zugeschriebenen Aufgaben tatsächlich erfüllen.

Nicht nur zwischen den verschiedenen Gremien, sondern auch innerhalb führten die aufgezeigten Probleme hinsichtlich Klarheit der Aufgaben, Aufgabenerfüllung und Zusammensetzung zu Unklarheiten in Bezug auf die Aufgaben- und Kompetenzverteilung.

Beim KMFG wurde festgestellt, dass die vermittelten Informationen aufgrund der unterschiedlichen hierarchischen Zugehörigkeit und thematischen Zuständigkeit nicht für alle Mitglieder in gleichem Masse nützlich sind, woraus sich auch Fragen zur Rolle des Gremiums ergeben. Multilaterale horizontale Absprachen sind nur bedingt möglich, was auch in einen Zusammenhang mit der Sitzungsgestaltung gebracht wird. Die Aufgabe der Koordination kann nicht als Kerngeschäft des KMFG bezeichnet werden.

Bei der PGÄ führte die grosse Distanz gewisser Mitglieder zur operativen Ebene dazu, dass das Gremium keine Steuer- oder Problemlösungsfunktion wahrnehmen konnte, womit sich ebenfalls die Frage nach der Rolle des Gremiums stellte.

Die IBG wird als Informations- und Sensibilisierungsplattform sehr geschätzt und leistet eine wichtige Funktion im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G. Hingegen besteht hier über die reine Informations- und Unterstützungsfunktion hinaus wenig Eindeutigkeit bezüglich der Aufgaben. Die IBG kann aufgrund ihrer heterogenen Zusammensetzung und ihrer Grösse nicht der Absprache dienen. Verbindliche Entscheide, die hierfür notwendig wären, können in der bestehenden Zusammensetzung aufgrund mangelnden Rückhaltes in den Organisationen nicht getroffen werden. Entsprechende Entscheidungskompetenzen kann die IBG deshalb nicht beanspruchen. Auch der Anspruch des Einbezugs kantonaler Partner konnte nicht eingelöst werden.

Faktische Kompetenzprobleme zeigten sich am ausgeprägtesten beim SBM, dessen Mitglieder aufgrund ihrer Fachkompetenz die Aufgaben des Gremiums als unbefriedigend empfanden und grösseren Einfluss auf die Umsetzung der Strategie M+G suchten. Der hieraus resultierende Konflikt bezog sich vorab auf Kompetenzfragen. Die ursprünglichen Unterschiede zwischen dem Aufgabenverständnis des BAG und jenem der Mitglieder akzentuierten sich im Laufe der Diskussionen mit den neu aufgestellten Forderungen seitens des SBM, die weit über die ursprünglich festgehaltenen Aufgaben hinausgingen. Den Unstimmigkeiten hätte rückblickend vorgebeugt werden können, indem der Mitgliederkreis entsprechend der vorgesehenen Rolle ausgewählt worden wäre. Die erwartete Konsultativfunktion entsprach nicht dem qualifizierten Expertenstatus der eingeladenen Mitglieder.

BAG-intern fehlt eine institutionalisierte Plattform mit klaren Kompetenzzuweisungen. Diesbezüglich besteht in der vorhandenen Organisation eine Lücke. Allerdings hat die Analyse gezeigt, dass die internen Schnittstellen bereichsspezifisch sind, was die Zweckmässigkeit eines übergreifenden Gremiums in Frage stellt.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass sich die teilweise unklaren Aufgaben der Gremien in Unklarheiten bei der tatsächlichen Aufgaben- und Kompetenzverteilung niederschlugen. Diese Unklarheiten führten dazu, dass nicht das gesamte Potenzial der Vernetzung im Sinne von Synergien und multilateralen Absprachen ausgeschöpft werden konnte.

2.6.2 Beurteilung der Eignung der Abläufe

Die Eignung der Abläufe der Vernetzung und Zusammenarbeit im Hinblick auf die Leistungserbringung im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G wurde mit den Indikatoren der Qualität der Zusammenarbeit und des Nutzungsgrades des geschätzten Vernetzungspotenzials erhoben. Da es sich beim SBM um eine Vernetzung des BAG mit Einzelpersonen und

nicht um institutionelle Beziehungen handelt, wurde bei diesem Gremium auf die Untersuchung von Schnittstellen verzichtet.

Qualität der Zusammenarbeit

Die Qualität der Zusammenarbeit wurde hinsichtlich Intensität, Zufriedenheit und Engagement der beteiligten Akteure bewertet. Die Evaluation ergab, dass die Qualität der Zusammenarbeit des Fachbereichs M+G mit den verschiedenen Akteursgruppen innerhalb der einzelnen Gruppen stark variiert.

Die Zusammenarbeit zwischen beteiligten Bundesstellen geht über die formalisierten Treffen im Rahmen der PGÄ und des KMFg hinaus und findet vor allem zwischen dem Fachbereich M+G und der EKA einerseits und dem Fachbereich M+G mit dem BFM andererseits statt. Diese Zusammenarbeit wird generell als gut und konstruktiv bezeichnet, allerdings kommen immer wieder die unterschiedlichen Organisationskulturen und Rahmenbedingungen zum Tragen, die der Zusammenarbeit im Wege stehen können.

Zwischen dem BAG und der EKA besteht ein einheitliches Verständnis von Integration, was der Kooperation förderlich ist. Gleichwohl ist es bei operativen Schnittstellen zu Meinungsverschiedenheiten gekommen, insbesondere in Bezug auf die Vermittlungsstellen für ikÜ. Auch bei der Behandlung von Gesuchen mit Gesundheitsbezug gab es anfänglich Unstimmigkeiten. Die Schwierigkeiten konnten in beiden Fällen so weit geklärt werden, dass die operative Zusammenarbeit gut funktioniert. Der Austausch wird als rege bezeichnet. Unterschiede in den Abläufen, den strategischen Herangehensweisen und Ressourcenlagen bleiben aber bestehen. Sie waren im Rahmen dieser Evaluation insbesondere auf Leitungsebene erkennbar.

Grössere Unterschiede bestehen in der Zusammenarbeit des BAG mit dem BFM. Bereits bei der Erarbeitung der Strategie M+G zeigten sich mit dem damaligen BFF, weniger hingegen beim IMES, Differenzen bezüglich Terminologie und Themen. Mit der Fusion der beiden Ämter zum BFM wurden die gesundheitsrelevanten Aufgaben an einer Stelle gebündelt, was zu einer Klärung der Zuständigkeiten und einer Vereinfachung der Zusammenarbeit führte. Probleme bestehen aber weiterhin hinsichtlich der strategischen Stossrichtung des BFM, die gemäss Aussagen aus dem BAG unklar ist, was in der operativen Zusammenarbeit zu Unsicherheiten führt.

Auch mit Institutionen aus dem Gesundheits- und Migrationsbereich findet eine Zusammenarbeit statt. Diese wird im Allgemeinen geschätzt, wobei die Intensität sehr unterschiedlich ist. In Bezug auf einzelne Organisationen haben sich Schwierigkeiten ergeben. Bei der SODK und der GFS gab es Diskussionen um ihren Einsitz in der IBG. Auf die GFS wurde vom BAG her mehrmals mit dem Anliegen eines stärkeren Einbezugs der Migrationsthematik zugegangen, jedoch bis zum Zeitpunkt der Redaktion des vorliegenden Berichts weitgehend erfolglos.

Hinsichtlich der BAG-internen Zusammenarbeit bestehen vor allem im IB I operative Schnittstellen mit anderen Bereichen des BAG. Das „Migration Mainstreaming“ wurde in diesem Bereich aktiv als Ansatz verfolgt, und es wurden entsprechend dafür Ressourcen eingesetzt. Die Zusammenarbeit ist sehr stark bereichsspezifisch. Die historisch bedingte thematische Nähe zum Präventionsbereich hat die Kooperation unterstützt. Davon profitiert vorab die Zusammenarbeit mit der Sektion Aids. Eine Sensibilisierung ist auch im Bereich der illegalen Drogen gelungen sowie in Ansatzpunkten ebenfalls in Bezug auf weitere Sektionen (Tabak, Alkohol). Bei anderen Sektionen, namentlich im Schnittstellenbereich zum IB B, fehlte dagegen teils das Verständnis für die Relevanz des Themas M+G. Die organisatorische Nähe von Sektionen hat sich nur dann als zentraler Faktor für die Vernetzung erwiesen, wenn Informationsflüsse damit verbunden waren, die eine thematische Sensibilisierung erlaubten.

Insgesamt zeigen sich über alle Felder der Zusammenarbeit hinweg grosse Differenzen bezüglich Intensität und Engagement der beteiligten Akteure. Die Unterschiede sind vorab auf unterschiedliche Organisationskulturen sowie zu weiten Teilen auch auf persönliche Faktoren zurückzuführen.

Nutzungsgrad des geschätzten Vernetzungspotenzials

Zwischen BAG und EKA hat eine Vernetzung stattgefunden, die auf operativer Ebene zu handfesten Resultaten geführt hat. Auf Leitungsebene werden die Unterschiede zwischen den Vorgehensweisen der beiden Institutionen jedoch nach wie vor als Widerspruch wahrgenommen. Noch besteht zwischen BAG und EKA ein Vernetzungspotenzial, so etwa in Bezug auf den Ansatz zur institutionellen Öffnung, zu der die EKA Empfehlungen formuliert hat.

Die Zusammenarbeit mit dem BFF als Vorgängeramt des BFM war in den ersten beiden Umsetzungsjahren durch eine gewisse Zurückhaltung bei der Durchführung von Massnahmen gekennzeichnet, die durch die fehlende BFF-interne Unterstützung erklärt werden kann. Die Beteiligung an der Strategie M+G wird vor diesem Hintergrund von den Beteiligten aus dem BFM als Stärkung ihrer eigenen Legitimation empfunden. Ein Problem stellt die Fokussierung auf den Asylbereich dar, da Gesundheitsfragen vorab in diesem Zusammenhang als relevant wahrgenommen werden, während die Strategie M+G ein betont offeneres Zielgruppenverständnis verfolgt. Vom BAG wird nach wie vor eine Zurückhaltung des BFM bei der Unterstützung der Strategie M+G empfunden, die zu ungenutzten Schnittstellen führt.

Hinsichtlich der Vernetzung mit Institutionen aus dem Gesundheits- und Migrationsbereich zeigt sich, dass die Bearbeitung von Schnittstellen stark von der grundsätzlichen Bereitschaft der jeweiligen in der IBG vertretenen Personen und ihrer Institutionen abhängt. Auch hier erweisen sich unterschiedliche Kulturen und Ziele als Hindernis für die Kooperation. Die Vernetzungspotenziale wurden je nach Interventionsbereich unterschiedlich genutzt; die

meisten Vernetzungsversuche haben im IB B stattgefunden, am wenigsten im IB I, was unter anderem auch mit Schwierigkeiten im Bereich Kommunikation (siehe Kapitel 3.4) zusammenhängt. Ebenfalls eher schwach ist die Vernetzung im IB V und im IB F. Bei letzterem liegt die mangelnde Vernetzung daran, dass in der IBG keine Institutionen aus dem Forschungsbereich vertreten sind.

Die BAG-interne Vernetzung ist vor dem Hintergrund des internen „Migration Mainstreaming“ zu sehen. Dieses Vorgehen erhielt durch die Strategie M+G neuen Auftrieb. Ein systematisches „Migration Mainstreaming“ wurde mit der Strategie M+G jedoch von Anfang an nicht verfolgt; die Strategie M+G formuliert Ziele in Bezug auf andere Akteure, aber nicht in Bezug auf das BAG selber. Ausserdem verhinderten Ressourcenrestriktionen ein systematisches Mainstreaming. Die Vernetzung fand deshalb nicht flächendeckend statt, sondern punktuell. Am erfolgreichsten war sie mit der Sektion Aids; aber auch mit den Sektionen Drogen, Tabak und Alkohol sowie insbesondere mit dem Fachbereich Gender Health gibt es eine Zusammenarbeit. Daneben bestehen jedoch weiterhin gewichtige Lücken, sowohl im Präventionsbereich (Jugend und Ernährung) als auch in weiteren Themenfeldern (z.B. universitäre Gesundheitsberufe). Das Vernetzungspotenzial wurde damit BAG-intern noch nicht ausgeschöpft. Es zeigen sich hier auch die Grenzen der informellen Ad-hoc-Vernetzung, der eine zufällige Komponente anhaften muss. Die Institutionalisierung der Beziehungen könnte bei der BAG-internen Vernetzung und Sensibilisierung allenfalls grössere Verbindlichkeit und Kontinuität generieren. Eine Unterstützung des „Migration Mainstreaming“ durch die Direktion, die diesem Anliegen das entsprechende Gewicht verleihen würde, wäre diesbezüglich förderlich.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass abgesehen von der BAG-internen Zusammenarbeit für die Vernetzungsanstrengungen des Fachbereichs M+G entsprechende Gremien bestehen, die zwar nicht direkt zu einer Zusammenarbeit geführt haben, durch welche aber die Voraussetzungen einer Vernetzung geschaffen worden sind. Dennoch wurde das Vernetzungspotenzial weder in Bezug auf die beteiligten Bundesstellen noch bezüglich der verschiedenen in der IBG vertretenen Institutionen und Organisationen vollständig ausgeschöpft. Viele festgestellte Probleme der informellen Vernetzung gehen auf unterschiedliche Kulturen und persönliche Haltungen zurück, auf die mit organisatorischen Massnahmen nur beschränkt Einfluss genommen werden kann.

2.6.3 Gesamtbeurteilung

In diesem Abschnitt werden die Bewertungen der Vernetzungsstrukturen und -abläufe zusammengefasst. Zunächst werden wiederum die Umsetzungsgremien und anschliessend die Vernetzungsabläufe betrachtet.

Generell lässt sich feststellen, dass die Beziehungen zu drei Sets von Akteuren im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G über vier *Umsetzungsgremien* institutionalisiert worden sind. Die beteiligten Bundesstellen werden über die PGÄ und das KMFG einbezogen, die im Migrations- und Gesundheitsbereich tätigen Institutionen und Organisationen über die IBG, und in Bezug auf die Migrationsbevölkerung wurde die Beteiligung über das SBM versucht. Die Wahl dieser drei Akteursgruppen kann grundsätzlich als geeignet betrachtet werden. Eine Lücke besteht allenfalls in Bezug auf BAG-interne Akteure, die Schnittstellen zum Bereich M+G aufweisen.

Insgesamt stellt sich die Organisationsstruktur der Strategie M+G als sehr umfangreich und komplex dar. Der Grundgedanke hinter dieser umfassenden Organisationsstruktur liegt beim breiten Einbezug aller relevanten Akteure in die Umsetzung und damit bei der Verankerung der Strategie M+G. Diese Komplexität hat aber eine gewisse Unübersichtlichkeit zur Folge, die in mehreren Gesprächen betont worden ist. Weder sind alle Gremien im Bewusstsein der Beteiligten präsent, noch besteht Klarheit über die unterschiedlichen Funktionen der Gremien. Dies gilt auch für die Personen, die an der operativen Umsetzung der Strategie M+G beteiligt sind.

Die Analyse zeigt, dass zwischen dem Anspruch einer bestmöglichen Verankerung der Strategie M+G und ihrer Umsetzung in der vorliegenden Organisation ein bestimmter Widerspruch besteht, der auf lückenhafte konzeptionelle Überlegungen bei der Entwicklung der Struktur zurückgeführt werden kann: Eine Abstimmung der Mitgliederwahl auf die formulierten Aufgaben sowie ein Abgleich der expliziten oder impliziten Erwartungen an die Funktion der Gremien mit ihren tatsächlich zu erwartenden Möglichkeiten hat zu wenig stattgefunden.

Die Evaluation ergab denn auch, dass die Vernetzungsstrukturen insgesamt nur zum Teil geeignet sind (siehe Tabelle 25). Bei allen Gremien waren die Aufgaben den beteiligten Akteuren wenig präsent. Aufgrund der vagen Formulierungen wurden sie im Einzelnen sehr unterschiedlich ausgelegt. Die Zusammensetzung der Gremien ist im Hinblick auf die Aufgaben, die ihnen zugewiesen wurden, in zwei Fällen nur bedingt und in einem Fall überhaupt nicht zweckmässig. Die Häufigkeit der Sitzungen und die Art, wie sie gestaltet wurden, war hingegen einzig beim SBM klar ungeeignet. Beim KMFG könnte die Ausgestaltung der Sitzungen noch stärker auf die Koordinationsfunktion ausgerichtet werden. Aus der unzureichenden Abstimmung der Aufgaben auf die Zusammensetzung und die Sitzungsgestaltung ergaben sich in allen Gremien Fragen bezüglich der tatsächlichen Aufgaben und Kompetenzen. Nur das KMFG konnte seine Aufgaben eher gut erfüllen; PGÄ und IBG erfüllten ihre Aufgaben nur zum Teil und das SBM überhaupt nicht.

Tabelle 13: Beurteilung der Eignung der Vernetzungsstrukturen

Kriterium	Bewertung				
	PGÄ	KMFG	IBG	SBM	Insgesamt
Klarheit der Aufgaben und Kompetenzen	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Grad der Aufgabenerfüllung	+/-	(+)	(-)	-	(-)
Zweckmässigkeit der Zusammensetzung	+/-	(+)	+/-	(-)	+/-
Zweckmässigkeit der Sitzungsfrequenz und -gestaltung	(+)	+/-	+	-	(+)
Eindeutigkeit der faktischen Aufgaben- und Kompetenzverteilung	+/-	+/-	+/-	-	+/-
<i>Eignung der Organisationsstrukturen insgesamt</i>	+/-	(+)	+/-	-	+/-

Legende: + = gut; (+) = eher gut; +/- = mittel; (-) = eher ungenügend; - = ungenügend.

Dass diese durchgezogene Leistungsbilanz eine Folge der teilweise ungeeigneten Konzeption der Vernetzungsorganisation ist, verdeutlicht sich einerseits bei der Fehleinschätzung des Aufwands einer ernsthaften fachlichen Begleitung der Strategie M+G durch das SBM, andererseits auch an der Zuweisung einer Koordinationsfunktion an fast alle weiteren Gremien. Weder die PGÄ, noch das KMFG, noch die IBG sind aber aufgrund ihrer jeweils spezifischen Strukturen in der Lage, eine Koordinationsfunktion im engeren Sinne einer Absprache wahrzunehmen. Den genannten Gremien sind zwar über die Information hinausgehende Aufgaben zugewiesen worden, aufgrund ihrer Strukturen und ihrer Bedeutung können sie jedoch nur die Informationsfunktion vollumfänglich leisten.

Die Einschätzung eines Interviewpartners, dass das Organigramm zu weiten Teilen aus Kommunikationselementen besteht, kann aufgrund der Erkenntnisse der Evaluation geteilt werden: „Faktisch sind alle Gremien, also KMFG, PGÄ und IBG Informationsgremien. Auch das SBM hat nicht allzu viel zur Spiegelung der Umsetzung beigetragen. Man müsste dies etwas besser trennen vom faktischen Programmorganigramm, weil diese Gremien sonst alle eine Bedeutung erhalten, die sie überhaupt nicht haben.“

Da die wesentlichen Entscheide in der Linie gefällt werden, stellt sich in der Tat die Frage, inwiefern die unterschiedlichen Gremien Teil des Organigramms sein müssen. Diese Frage ist von vordringlicher Bedeutung, weil die bestehende externe Vernetzungsstruktur in grossem Masse Ressourcen bindet. Die verschachtelte Struktur führt zu einer grossen zeitlichen Belastung der Beteiligten, die verschiedentlich moniert worden ist. Den investierten zeitlichen Ressourcen steht nur bedingt ein entsprechender Nutzen gegenüber. Zum einen wurde erläutert, dass den Gremien nur wenig Entscheidungsmacht zukommt und sie primär Informationszwecken dienen. Zum andern wird auch die Frage aufgeworfen, inwiefern die gewonnenen Informationen alle im BAG umgesetzt und verarbeitet werden können.

Nichtsdestotrotz muss jedoch klar hervorgehoben werden, dass die Gremien, insbesondere das KMFG und die IBG, Kontakte ermöglicht und die Voraussetzungen geschaffen haben, um über das BAG hinaus eine Vernetzung zu erreichen.

Die Vernetzungsprozesse werden nun abschliessend beurteilt. In Tabelle 14 wurden die Bewertungen wiederum schematisch zusammengeführt.

Tabelle 14: Beurteilung der Eignung der Vernetzungsabläufe

<i>Kriterium</i>	<i>Bewertung</i>				
	<i>BFM</i>	<i>EKA</i>	<i>Institutionen M+G</i>	<i>BAG-intern</i>	<i>Insgesamt</i>
Qualität der Zusammenarbeit	+/-	(+)	+/-	+/-	+/-
Nutzungsgrad des geschätzten Vernetzungspotenzials	(-)	(+)	+/-	+/-	+/-
<i>Eignung der Abläufe insgesamt</i>	+/-	(+)	+/-	+/-	+/-

Legende: + = gut; (+) = eher gut; +/- = mittel; (-) = eher ungenügend; - = ungenügend.

Insgesamt wird die Eignung der Vernetzungsprozesse, die stattgefunden haben, als mittel beurteilt. Sowohl die Qualität der Zusammenarbeit als auch der Nutzungsgrad des Vernetzungspotenzials war insgesamt mittelmässig. Dieses Ergebnis kommt insbesondere deshalb zustande, weil einerseits die Vernetzung bei der Gruppe der Institutionen, die im Bereich Migration und/oder Gesundheit tätig und in der IBG vertreten sind, sehr stark von der jeweiligen Organisation abhängt. Andererseits war auch die BAG-interne Vernetzung je nach Sektion sehr unterschiedlich, so dass im Ganzen ein durchzogenes Bild entsteht.

Diese interne Variation ist einerseits auf unterschiedliche Organisationskulturen zurückzuführen, welche die Vernetzung erschweren können. Diese spielen auch in Bezug auf das BFM und die EKA eine Rolle, wobei die Vernetzung mit letzterer aber grundsätzlich eher als gut zu bewerten ist. Andererseits sind die Unterschiede in der Intensität der Vernetzung auch bereichsspezifisch. Je nach Interventionsbereich wurden andere Organisationen kontaktiert und andere Sektionen des BAG angegangen. Auch nahm die Vernetzung je nach Bereich einen anderen Stellenwert ein. So hat der IB I BAG-intern aktiv eine Vernetzungsstrategie verfolgt und tatsächlich in verschiedenen Bereichen eine Zusammenarbeit erreicht. Beim IB B wurden in ähnlicher Weise Verbindungen zu verschiedenen Institutionen aus dem Bildungs-, Migrations- und Gesundheitsbereich sowie vor allem auch zur EKA geschaffen. Bei beiden Bereichen hat sich gezeigt, dass diese Vernetzung relativ viele Ressourcen in Anspruch nimmt. Im IB V und im IB F, wo weniger Ressourcen in die Vernetzung investiert wurden, war dementsprechend auch der erreichte Vernetzungsgrad geringer.

Die Erkenntnis, dass die BAG-interne Vernetzung bereichsspezifisch ist, lässt auch Rückschlüsse auf die Eignung der Vernetzungsstrukturen zu. Namentlich erweist sich die Tatsa-

che, dass der BAG-internen Koordinationsarbeit kein institutionalisiertes Gefäss zur Verfügung steht, weniger als Lücke, obwohl dies in verschiedenen Interviews als Problem der Umsetzung der Strategie M+G bezeichnet wurde. Angesichts der Erkenntnis der Analyse, dass die Schnittstellen je nach Bereich unterschiedlich sind, und angesichts der Funktionstüchtigkeit des pragmatischen Wegs der bilateralen Koordination ist die Zweckmässigkeit der Schaffung eines weiteren Gremiums zunächst in Frage zu stellen. Zu suchen wären unter Umständen andere Institutionalisierungsmöglichkeiten.

Gleichzeitig wäre zu überprüfen, ob die Kontakte zu Institutionen und Organisationen im Gesundheits- und Migrationsbereich tatsächlich über ein Gremium stattfinden sollen. Ausgehend von der Feststellung, dass eine bereichsspezifische Vernetzung stattfindet, sowie der Erkenntnis, dass die IBG in erster Linie eine Informationsfunktion erfüllt, wären andere, weniger ressourcenintensive Kommunikationsmassnahmen zu prüfen. Zugleich muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Sensibilisierungsfunktion, welche die IBG wahrgenommen hat und die als sehr wichtig eingestuft worden ist, nicht verloren geht.

Insgesamt weist die Vernetzungsstruktur eine grosse Konzentration auf die Person des Programmleiters auf, der den wesentlichen Knotenpunkt der Informationsflüsse bildet. Dies stellt ein „Klumpenrisiko“ dar, das wiederum auf eine fehlende differenzierte Betrachtung der Aufgaben der verschiedenen Gremien und ihrer daraus folgenden Anbindung an die Strategie M+G entstanden ist. Ausserdem stellen die Umsetzungsgremien eine erhebliche zeitliche Belastung für die Programmleitung, aber auch für die Teilprogrammleitungen dar (siehe Ausführungen in Kapitel 3). Nachdem über die Gremien die für eine Vernetzung notwendigen Kontakte hergestellt werden konnten, ist eine konzeptionell durchdachte Vereinfachung der Strukturen zu prüfen.

3 Programmmanagement des BAG

Während sich das vorherige Kapitel dem Einbezug verschiedener Akteure in die Umsetzung widmete, steht in diesem Kapitel das Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Zentrum. Es hat bei der Umsetzung der Strategie M+G die Federführung und ist für vier von fünf Interventionsbereichen zuständig. In diesem Kapitel wird die interne Organisation der Umsetzung und die Zusammenarbeit mit den Projektträgern in den Interventionsbereichen Bildung (B), Information, Prävention und Gesundheitsförderung (I), Gesundheitsversorgung (V) und Forschung (F), für die das BAG zuständig ist, betrachtet. Das Kapitel liefert damit die Grundlagen, um die Fragen zur Zweckmässigkeit der BAG-internen Organisation, zur Effizienz der Abläufe sowie zur Bedeutung des Programmmanagements für die Wirksamkeit der Strategie M+G zu beantworten (vgl. Frageblock 2, Tabelle 1, S. 2).

Untersuchungsgegenstand im vorliegenden Kapitel ist somit hauptsächlich die BAG-interne Organisation. Dies entspricht den grauen Kästchen im Organigramm in Abbildung 3 (S. 11). Dabei werden auch die Beziehungen zu den Projektträgern betrachtet. Im zweiten Teil des Kapitels wird auf die Kommunikation eingegangen, die eine Leistung darstellt, die auf Programmebene erbracht wird, während die übrigen Leistungen auf Projektebene erstellt werden.

3.1 Vorgehen

Für die Evaluation der Organisation und der Kommunikation wurde ein unterschiedliches Vorgehen gewählt.

3.1.1 Evaluation der Organisation

Das Vorgehen für die Untersuchung der Organisation ist in Tabelle 15 (S. 94) zusammengefasst und wird in der Folge kurz erläutert.

Erfassung der organisatorischen Vorgaben (Soll-Zustand)

In einem ersten Schritt wurden die organisatorischen Vorgaben zu den einzelnen Organisationsebenen erfasst. Dies geschah im Rahmen der Evaluation des Programmkonzepts (vgl. Ledermann et al. 2006: 46ff.). Dazu wurde eine detaillierte qualitative Inhaltsanalyse des Strategiepapiers (M+G 2002), des Projektantrags (BAG 2003) sowie weiterer Unterlagen wie Stellenbeschreibungen und Pflichtenhefte durchgeführt. Die organisatorischen Vorgaben umfassen einerseits Angaben zu den Aufgaben und Ressourcen der einzelnen Stellen und andererseits Angaben zur Zusammenarbeit zwischen den hierarchischen Ebenen.

Empirische Erfassung der Organisation

Die organisatorischen Vorgaben dienten in der Folge als Referenzpunkt für die Erfassung der tatsächlichen Organisation. Im Vordergrund standen sowohl in Bezug auf die Erfassung der

Strukturen und Ressourcen als auch hinsichtlich der Abläufe die Informationen aus Leitfadengesprächen. Daneben wurden auch Dokumentenanalysen durchgeführt.

Expertengespräche

Auf der Basis eines umfassenden Leitfadens (siehe Anhang 5.4.1) wurden mit dem Programmteam im BAG und weiteren Beteiligten Einzelgespräche durchgeführt (siehe Liste der befragten Personen in Anhang 5.3). Dabei wurden gemäss dem Grad der Beteiligung und den Aufgaben der Personen unterschiedliche Schwerpunkte gelegt. Der Leitfaden mit den entsprechenden Schwerpunkten wurde den befragten Personen vorgängig zugestellt. Die Expertengespräche wurden aufgezeichnet und anschliessend in ein Raster, das den Evaluationsfragen folgt, transkribiert. Mit dem Programmteam als Ganzes wurde ausserdem eine Fokusgruppe durchgeführt, die einem eigenen Leitfaden folgte (siehe Anhang 5.4.2).

Die Auswertung der Gesprächsprotokolle erfolgte mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse, bei der die organisatorischen Vorgaben und die festgelegten Bewertungskriterien als Kategorien verwendet wurden.

Dokumentenanalyse

Die verschiedenen Organigrammversionen, die im Laufe der Umsetzung erarbeitet wurden, die Protokolle aus den Teamsitzungen sowie weitere verfügbare Unterlagen wurden zur Analyse beigezogen. Wiederum dienten die organisatorischen Vorgaben und die vorgängig definierten Bewertungskriterien als Kategorien für die Inhaltsanalyse.

Beurteilung der Organisation

Die Kriterien für die Beurteilung der Organisation sind in Tabelle 15 (S. 94) aufgeführt. In Gesprächen wurden die beteiligten Akteure nach einer Einschätzung der Strukturen und Abläufe gefragt. Diese Meinungen werden in kondensierter Form wiedergegeben.

Bezüglich der *Organisationsstrukturen* wurden die Beteiligten danach gefragt, ob ihnen ihre Aufgaben klar sind. Zudem wurden der Grad der Aufgabenerfüllung und die Zweckmässigkeit der Ressourcenausstattung im Hinblick auf die vorgegebenen Aufgaben betrachtet. In einer Gesamtsicht des BAG-internen Programmmanagements wurde zudem die horizontale und vertikale Aufgaben- und Kompetenzverteilung betrachtet.

Hinsichtlich der *Abläufe* wurde ebenfalls nach der Klarheit gefragt. Ausserdem stellt sich in dieser hierarchischen Struktur die Frage nach der Länge der Kommunikations- und Entscheidungswege. Auch wurden die Informationsflüsse zwischen den Stellen und die Qualität der Zusammenarbeit betrachtet. Schliesslich wurde danach gefragt, ob das Vernetzungspotenzial innerhalb der Strukturen ausgeschöpft worden ist.

Tabelle 15: Erhebungsraster für die Eigenschaften der Organisation (Strukturen und Abläufe)

Kriterium	Definition	Indikatoren	Erhebungsmethoden	Quellen
Eignung für die Umsetzung	Eignung der Organisationsstrukturen und Ressourcen für die Leistungserbringung	<ul style="list-style-type: none"> – Klarheit der Aufgaben und Kompetenzen aus Sicht der beteiligten Akteure – Grad der Aufgabenerfüllung – Zweckmässigkeit der Ressourcenausstattung (Zeit, Finanzen, Know-how) im Hinblick auf Art und Umfang der Aufgaben – Eindeutigkeit der faktischen horizontalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung (Koordination auf gleicher hierarchischer Stufe) – Eindeutigkeit der faktischen vertikalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung (Koordination zwischen hierarchischen Stufen) 	Dokumentenanalysen	<p><i>Soll:</i> Organisatorische Vorgaben (Ledermann et al. 2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Projektantrag (BAG 2003) – Organigramm – Stellenbeschreibungen und Pflichtenhefte <p><i>Ist:</i> Verschiedene Organigrammversionen, Protokolle, Budgets und weitere Unterlagen (s. Liste der Unterlagen zum Programmteam BAG in Anhang 5.2)</p>
			Leitfadeninterviews (s. Leitfäden in Anhang 5.4)	<p>Personenkreis (s. Liste der Befragten in Anhang 5.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Programmteam BAG – Vorgesetzte BAG
	Eignung der Abläufe für die Leistungserbringung	<ul style="list-style-type: none"> – Klarheit der Abläufe aus Sicht der beteiligten Akteure – Länge der Kommunikations- und Entscheidungswege – Zeit- und Sachgerechtigkeit des Informationsflusses – Qualität der Zusammenarbeit (Intensität, perzipierte Zufriedenheit und Engagement der beteiligten Akteure) – Nutzungsgrad des geschätzten Vernetzungspotenzials 	Sekundärdatenanalyse	Projektelevaluationen

3.1.2 Evaluation der Kommunikation

Die Kommunikation stellt im Rahmen der Strategie M+G gewissermassen ein eigenes Projekt dar. Ausgehend von den Vorgaben im Strategiepapier wurden für diesen Bereich konzeptionelle Grundlagen erarbeitet. Diese führten zum Aufbau von Strukturen, über die dann Leistungen erstellt worden sind. Bei der Kommunikation sind mit anderen Worten mehrere Evaluationsgegenstände zentral: erstens die konzeptionellen Grundlagen, zweitens die Organisation und drittens die Leistungen. Viertens werden auch punktuelle Aussagen zur Nutzung der Kommunikation (Outcome) gemacht. Die Analyse der Kommunikation folgte bei der Beschreibung diesen vier Evaluationsgegenständen.

Für die Bewertung wurden die der Evaluation zugrunde liegenden Kriterien der Intrapolicy-Kohärenz, der Eignung der Organisation für die Umsetzung, der Angemessenheit der Leistungen sowie der leistungsbezogenen Effizienz und verwendet.

Tabelle 16: Evaluationsgegenstände der Kommunikation mit zugehörigen Kriterien

<i>Gegenstand</i>	<i>Evaluationskriterium</i>	<i>Definition</i>
Konzept	Intrapolicy-Kohärenz	Innere Kohärenz. Vollständigkeit, Klarheit und logische Stimmigkeit der Bestandteile des Konzepts.
Organisation/ Ressourcen	Eignung für die Umsetzung	Eignung der Organisationsstrukturen und Abläufe für die Leistungserbringung
Output (Leistungen)	Angemessenheit	Art, Umfang und Qualität der erbrachten Leistungen
	Leistungsbezogene Effizienz	Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und erbrachten Leistungen
Wirkungen	Effektivität	Eingetretene Verhaltensänderungen bei den Adressaten

Empirisches Vorgehen

Die Beurteilung der Kommunikation basiert auf der Analyse der vorhandenen Dokumente (insbesondere auf dem Kommunikationskonzept der ersten mandatierten Firma, der Offerte zur Umsetzung des Kommunikationskonzepts der zweiten mandatierten Firma und dem Vertrag zwischen BAG und der zweiten mandatierten Firma, vgl. Liste in Anhang 5.2.2) und Gesprächen mit Beteiligten, wobei sowohl die Sichtweise des BAG als auch jene der zweiten mandatierten Firma eingeholt wurde. Die Interviews waren in begründeten Fällen auf den Kommunikationsaspekt im Leitfaden beschränkt. Die betroffenen Firmen werden nicht namentlich genannt, weshalb auch die entsprechenden Quellen anonymisiert deklariert werden. Hinsichtlich der Nutzung der Kommunikation stützt sich die Analyse sowohl auf telefonische Interviews mit den Integrationsdelegierten und Ausländerdiensten als auch auf Informationen aus den Projektevaluationen.

3.2 Analyse der Organisation

In der Folge werden ausgehend von den organisatorischen Vorgaben die Tätigkeiten in der BAG-Linie zur Umsetzung der Strategie M+G der Hierarchie folgend beschrieben. Dazu werden jeweils zuerst die organisatorischen Vorgaben dargestellt. Ausgehend davon wird die tatsächliche Organisation beschrieben. Dazu wird auf die einzelnen Aufgaben eingegangen und geschildert, wie diese durch die jeweiligen Personen wahrgenommen werden. Auch wird, sofern zutreffend, die Anwendung der prozeduralen Vorgaben näher betrachtet. In Abschnitt 3.3 wird eine Beurteilung der Organisation vorgenommen.

3.2.1 Auftraggeber

Als Auftraggeber der Strategie M+G fungiert im Organigramm der Direktor des BAG. Die organisatorischen Vorgaben lauten für ihn wie folgt:

<i>Funktion</i>	<i>Besetzung</i>	<i>Aufgaben</i>	<i>Prozedurale Vorgaben</i>
Auftraggeber	Direktor BAG	<ul style="list-style-type: none">– Auftragserteilung– Wichtige strategische und politische Entscheidungen– Entscheid Weiterführung nach 2006 bzw. Antrag an BR auf Basis Evaluation	Keine Vorgaben

Die Art und Weise, wie die vorgegebenen Aufgaben vom Auftraggeber wahrgenommen werden, ist in der Folge kurz dargestellt. Auf die letzte Aufgabe wird nicht eingegangen, da der Entscheid zur Weiterführung gegenwärtig noch nicht zur Diskussion steht.

Auftragserteilung

Die Auftragserteilung für die Strategie M+G insgesamt geschah schliesslich nicht durch den Direktor des BAG, sondern dieser hat das Strategiepapier im Juli 2002 zusätzlich dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet. Den Projektantrag hingegen hat der Auftraggeber genehmigt.

Wichtige strategische und politische Entscheidungen

Zur Verlängerung der Laufzeit der Strategie M+G bis Ende 2007 und zum Auftrag der Erarbeitung einer Nachfolgestrategie stellte der Auftraggeber wiederum einen Antrag an den Bundesrat, der diesem am 18. Mai 2005 ohne grosse Diskussionen Folge leistete. Andere strategische Entscheide wurden nach Aussage der Programmleitung an die Abteilungsstufe delegiert.

3.2.2 Steuergruppe bzw. Linienvorgesetzte

In den organisatorischen Vorgaben im Projektantrag (BAG 2003) sowie auch in sämtlichen vom BAG veröffentlichten Organigrammen „Umsetzung Strategie Migration und Gesundheit“ (Versionen vom 11.03.2003, 29.01.2004, 20.01. 2005, 02.08.2005, 01.09.2005,

13.03.2006) ist an hierarchisch zweitoberster Stufe eine *Steuergruppe* aufgeführt. Die entsprechenden organisatorischen Vorgaben können wie folgt zusammengefasst werden:

<i>Funktion</i>	<i>Zusammensetzung</i>	<i>Aufgaben</i>	<i>Prozedurale Vorgaben</i>
Steuergruppe (StG)	Linienvorgesetzter Leitung Facheinheit Öffentliche Gesundheit Programmleitung CCE ohne Stimmrecht	<ul style="list-style-type: none"> – Überwachung der Programmumsetzung – Rückendeckung für Programmleitung – Verabschiedung Massnahmenplan – Meilensteinüberprüfung und Beschluss weiteres Vorgehen – Stellungnahme zu Evaluation und Vorentscheid Weiterführung nach 2006 – Vorbereitung Entscheidungsgrundlagen z.H. Auftraggeber – Linienvorgesetzter: Entscheid Mandatsvergabe bei mehr als CHF 50 000.– 	<ul style="list-style-type: none"> – Sitzungsfrequenz: zirka 4/Jahr – Jährliche schriftliche und mündliche Information des Auftraggebers über den Stand des Programms

Die geplante Zusammensetzung der Steuergruppe umfasste neben dem Linienvorgesetzten und der Programmleitung eine Person aus einer anderen Facheinheit, zu der historisch thematische und finanzielle Querverbindungen bestanden. Ausserdem war eine Vertretung aus dem BAG-internen Kompetenzzentrum für Evaluation (CCE) ohne Stimmrecht vorgesehen. Der Aufgabenkatalog der Gruppe ist relativ umfassend. Die Steuergruppe sollte sich zirka viermal pro Jahr treffen.

Tatsächlich fand lediglich eine Sitzung der Steuergruppe statt, und zwar am 13. Oktober 2003. Das Gremium wurde anschliessend sistiert, da neu in der Facheinheit Sucht und Aids, in der die Strategie M+G damals angesiedelt war, so genannte Project Boards eingeführt wurden.

Im *Project Board* waren die Abteilungsleitung, die verschiedenen Sektions- und Fachstellenleitungen, je eine Person vom Qualitäts- und Projektmanagement, sowie auf Einladung der Amtsdirektor vertreten. Begleitet wurden die Sitzungen durch eine Prozessberatungsfirma. Das Project Board gab es rund ein Jahr. Es hatte im Unterschied zur Steuerungsgruppe keine formellen Entscheidkompetenzen. Auch die Monitoring-Funktion des Project Boards war nach Einschätzung der Programmleitung beschränkt. Vielmehr stellte es ein Informations- und Vernetzungsgremium dar (vgl. hierzu Kapitel 2.5.1). Es kann jedenfalls nicht als funktional äquivalent mit der Steuergruppe betrachtet werden.

Mit der Reorganisation des BAG am 15. Oktober 2004 wurde die Fachstelle M+G, die für die Umsetzung der Strategie zuständig war, mit der Fachstelle Gesundheit von Frau und Mann zur Sektion Chancengleichheit und Gesundheit (Sektion C+G) zusammengeführt. Innerhalb der Sektion C+G wird die Thematik M+G als Fachbereich geführt. Mit der Schaffung der

Sektion C+G wurde die Migrationsthematik gleichzeitig aus der Facheinheit „Sucht und Aids“, welche die Präventionstätigkeiten des BAG vereinigte, herausgelöst und in die neu gebildete Abteilung „Multisektorale Gesundheitspolitik“ überführt. Die organisatorische Trennung von der Präventionsthematik ist umso deutlicher, als die Abteilung „Multisektorale Gesundheitspolitik“ dem Direktionsbereich „Gesundheitspolitik“ zugeordnet wurde, während die Präventionsaktivitäten des BAG (Abteilung Nationale Präventionsprogramme) im Direktionsbereich „Öffentliche Gesundheit“ angesiedelt sind.¹⁵ Die Abteilung „Multisektorale Gesundheitspolitik“ im Direktionsbereich „Gesundheitspolitik“ umfasst neben der Sektion C+G noch die Sektion „Gesundheit und Umwelt“, die in Personalunion mit der Abteilungsleitung geführt wird, sowie neu die Fachstelle Tabakpräventionsfonds. Weitere Reorganisationschritte sind bereits geplant. So soll namentlich die Sektion „Gesundheit und Umwelt“ in der Abteilung „Multisektorale Gesundheitspolitik“ per Ende 2007 aufgelöst werden (Protokoll PGÄ vom 01.06.2005). Ob dieser Entscheidung Auswirkungen auf die Sektion C+G und die Strategie M+G haben wird, ist noch unklar.

Mit der Reorganisation ergab sich somit auch ein Wechsel bei den Linienvorgesetzten des Programmleitung. Im Direktionsbereich „Gesundheitspolitik“ werden keine Project Boards mehr durchgeführt. Auch gibt es keine Steuergruppe. Eine solche stand gemäss Aussage der Abteilungsleitung nie zur Diskussion. Sie mache in Bezug auf die Strategie M+G, die eindeutig in der Linie durchgeführt werde und in die BAG-intern nicht mehrere Sektionen involviert seien, keinen Sinn.

Anstelle der Steuergruppe stehen im Organigramm klar die *Linienvorgesetzten*, insbesondere die Abteilungsleitung als direkte vorgesetzte Stelle. In der Folge werden die organisatorischen Vorgaben zur Steuergruppe auf die Vorgesetzten angewandt und die Aufgabenwahrnehmung sowie die Abläufe ausgehend von ihnen beschrieben.

Überwachung der Programmumsetzung

Zwischen Abteilungs- und Programmleitung finden zweiwöchentliche bilaterale Gespräche statt. Bei Bedarf werden gemäss der Abteilungsleitung auch öfter Sitzungen vereinbart. Besprochen werden die Anliegen und Probleme, die von der Programmleitung eingebracht werden; diese bestimmen die Themen. Häufig handelt es sich auch um kleinere Angelegenheiten. Manchmal hat die Vorgesetzte auch nach der Durchsicht der Zweiwochenberichte, die sie zugestellt erhält, Fragen, die geklärt werden. Gemäss Programmleitung greift die Abteilungsleitung punktuell bei operativen Aspekten ein.

¹⁵ Die Hierarchiestufe der Direktionsbereiche wurde mit der Reorganisation neu eingeführt.

Rückendeckung für die Programmleitung

Durch die Überführung in einen neuen Bereich wechselten mit der Reorganisation die Vorgesetzten. Laut der Programmleitung waren neu Personen für den Fachbereich M+G zuständig, die bis anhin kaum mit der Thematik zu tun gehabt hatten. Ausserdem wurde mit der Reorganisation eine weitere Hierarchiestufe eingeführt. In Bezug auf die Information und Sensibilisierung der Stellen zur Thematik M+G stellte dies für die Programmleitung eine Herausforderung dar.

Die Abteilungsleitung gewährt der Programmleitung nach eigener Aussage sehr wohl Unterstützung, doch gebe es gegenwärtig im Direktionsbereich mehrere Geschäfte, die sich in einer heissen Phase befinden würden, weshalb das Thema Migration gegenwärtig keine hohe Priorität habe. Dies sei jedoch ein zeitliches und nicht ein grundsätzliches Problem und werde sich im weiteren Verlauf der Erarbeitung einer Nachfolgestrategie ändern. Grundsätzlich rechnet die Vorgesetzte mit der weiteren Unterstützung der Thematik Chancengleichheit durch das BAG, und zwar in ungefähr gleich bleibendem Ressourcenumfang, wobei aber sektionsinterne Umlagerungen vom Fachbereich M+G zum Fachbereich Gender Health möglich seien.

Gemäss dem Eindruck des Programmteams ist die Unterstützung von oben hingegen etwas ungewiss. Zwar werde auf Nachfrage in Gesprächen die Unterstützung zugesagt, doch sei kein grosses Engagement spürbar. Dem Programmteam ist unklar, wie es weitergehen soll. Die Kommunikation von oben zeige keine längerfristigen Perspektiven auf. Es gebe bis anhin lediglich verschiedene Signale. Als positiv werten sie, dass:

- der Bundesrat dem Antrag auf Verlängerung der Strategie M+G, der auch einen Auftrag zur Erarbeitung einer Nachfolgestrategie umfasste, zugestimmt hat;
- der Amtsdirektor punktuell für die Strategie M+G öffentlich auftritt;
- absehbar ist, dass das Thema M+G in den Leitgedanken zum Geschäftsfeld Gesundheitspolitik und Advocacy in der neuen Geschäftsfeldstrategie festgeschrieben wird.

Fragwürdig erscheint dem Programmteam der Stellenwert des Themas Migration. So bleib der Fachbereich anlässlich einer BAG-internen Präsentation des Direktionsbereichs durch die Bereichsleitung beispielsweise unerwähnt. Das Programmteam hat deshalb das Gefühl, die Sensibilisierung für die Thematik M+G sei noch begrenzt.

Von vorgesetzter Stelle her wird eine Ausrichtung auf die Chancengleichheitsproblematik und eine stärkere Verknüpfung von Themen gefordert. Gleichzeitig soll aber am genehmigten Bundesratsbeschluss, der die Vorbereitung einer Nachfolgestrategie zur Migrationsthematik festschreibt, festgehalten werden. Insgesamt fehlen nach Eindruck des Programmteams klare strategische Weisungen von oben.

Verabschiedung Massnahmenplan

Auf die Erarbeitung des in den organisatorischen Vorgaben vorgesehenen Massnahmenplans wurde verzichtet (siehe dazu Bemerkungen zur entsprechender Aufgabe der Programmleitung). Der Vorgesetzten war der Massnahmenplan kein Begriff.

Meilensteinüberprüfung und Beschluss weiteres Vorgehen

Eine Meilensteinüberprüfung findet nicht statt. Laut der Vorgesetzten gab es seit Oktober 2004, als sie diese Funktion übernahm, keine Meilensteine, bei denen Richtungsentscheide hätten gefällt werden müssen und die ihre Beteiligung erfordert hätten. Vielmehr sei es um die lineare Durchführung gegangen. Die Programmleitung vermisst nach eigener Aussage hingegen Diskussionen über die strategische Ausrichtung des Programms. Gemäss der Vorgesetzten finden solche statt, doch beziehen sie sich nicht auf die gegenwärtige, sondern auf die Nachfolgestrategie.

Stellungnahme zu Evaluation und Vorentscheid Weiterführung nach 2006

Inhaltlich hat die Vorgesetzte von der Programmleitung lediglich eine Grobeinschätzung aus den Ergebnissen der Evaluation erhalten, sich aber nicht weitergehend damit auseinandergesetzt. Sie habe bisher nur in Bezug auf den Zeitplan der Evaluation Einfluss genommen, um die Verwertung der Resultate für eine Nachfolgestrategie zu gewährleisten. Diese Aufgabe soll künftig laut der Programmleitung von der Steuer- und der Strategiegruppe, die für die Erarbeitung einer Nachfolgestrategie gebildet wurden und in welchen die Abteilungsleitung involviert ist, wahrgenommen werden.

Vorbereitung Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Auftraggebers

Entscheidungsgrundlagen werden von der Abteilungsleitung nicht zuhanden des Direktors, sondern der Direktionsbereichsleitung vorbereitet. Dies betrifft im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G in der Regel Mandate, welche die Kompetenzen der Abteilungsleitung übersteigen (d.h. über CHF 150 000).

Entscheid Mandatsvergabe bei mehr als CHF 50 000.–

Die Mandate werden der Abteilungsleitung vorgelegt. Die Vorgesetzte fragt zum Teil auch nach und es werden Diskussionen geführt. Gemäss der Programmleitung stehen häufig operative oder formale Aspekte im Vordergrund.

Sitzungsfrequenz: zirka 4/Jahr

Mit den zweiwöchentlichen bilateralen Gesprächen ist die Zusammenarbeit zwischen der Vorgesetzten und der Programmleitung deutlich intensiver als der geplante Kontakt zur Steuergruppe.

Jährliche Information des Auftraggebers über den Stand des Programms

Vom Fachbereich M+G aus wird, im Unterschied zum Fachbereich Gender Health und den übrigen Sektionen in der Abteilung „Multisektorale Gesundheitspolitik“, kein Jahresbericht erstellt, der über die Linie auch an den Direktor des BAG gelangen würde. Vorhanden ist ein Bericht, der den Stand der Umsetzung im März 2006 aufzeigt. Eine regelmässige Berichterstattung sowohl mündlicher als auch schriftlicher Art fehlt. Eine solche wäre nach Ansicht der Vorgesetzten die Aufgabe der Kommunikation im Rahmen der Strategie M+G.

3.2.3 Programmleitung

Zur Programmleitung (PL) wurden im Projektantrag (BAG 2003) ursprünglich folgende organisatorischen Vorgaben gemacht:

<i>Funktion</i>	<i>Besetzung</i>	<i>Aufgaben</i>	<i>Prozedurale Vorgaben</i>
Programmleitung (PL)	Leiter Fachstelle M+G (90%)	<ul style="list-style-type: none">– Planung und Leitung der Umsetzung (Weisungsbefugnis)– Erarbeitung, Umsetzung und periodische Anpassung des Massnahmenplans– Entscheid Mandatsvergabe bis CHF 50 000.–– Leitung PGÄ, IBG, SBM, KMFG, GMFG– Vorbereitung strategische Entscheidungen der StG	<ul style="list-style-type: none">– Information der StG zu Stand des Programms– Information der StG über Ergebnisse PGÄ, IBG und SBM.

Für die Programmleitung sind im Projektantrag personelle Ressourcen von 90 Stellenprozenten vorgesehen. Zusätzlich zu den oben aufgelisteten Aufgaben wurde der Programmleitung Anfang 2003 die Zuständigkeit für die Kommunikation der Strategie M+G übertragen (siehe Kommunikation, Abschnitt 3.4). Mit der Reorganisation im Oktober 2004 übernahm der ehemalige Leiter der Fachstelle M+G die Leitung der Sektion C+G, die neben dem Fachbereich M+G, in dem die Strategie angesiedelt ist und der ebenfalls von der Programmleitung geführt wird, den Fachbereich Gender Health umfasst, bei dem eine andere Person die Leitung innehat. Die Aufgaben, die in der Funktion der Sektionsleitung wahrgenommen werden, haben laut der Programmleitung teilweise auch Auswirkungen auf die Strategie M+G. Faktisch stehen für die Programmleitung unter dem Strich aber eindeutig weniger Ressourcen zur Verfügung als ursprünglich geplant.

In der Folge wird die Aufgabenwahrnehmung durch die Programmleitung ausgehend von den organisatorischen Vorgaben beschrieben, wobei anstelle der Steuergruppe die Abteilungsleitung als Vorgesetzte gestellt wird.

Planung und Leitung der Umsetzung

Die Planung und Leitung der Umsetzung der Strategie M+G stellt gemäss eigener Aussage die Hauptaufgabe der Programmleitung dar. Über den Stand der Projekte sei er gut infor-

miert. Das Hauptinstrument der Steuerung stellen laut der Programmleitung die bilateralen einstündigen Gespräche dar, die alle drei Wochen mit den Teilprogrammleitungen stattfinden. Die Teilprogrammleitungen müssten vorgängig eine Traktandenliste erstellen, was sie zur Vorbereitung zwingt. Von Seiten der Teilprogrammleitungen wurden diese Gespräche geschätzt. Es werde sehr viel Verantwortung delegiert, was von mehreren Personen als sehr positiv hervorgehoben wurde, jedoch gleichzeitig als Belastung wahrgenommen wurde. Die Gespräche seien deshalb wichtig für die Abstützung. Es wurde denn auch der Wunsch geäußert, die Projekte mit der Programmleitung häufiger und eingehender zu diskutieren. Die Programmleitung ist sich dieses Bedürfnisses bewusst und habe deshalb deklariert, dass bei Bedarf jederzeit ein zusätzliches Gespräch vereinbart werden könne.

Während eine Teilprogrammleitung im Interview sagte, sie erhalte von der Programmleitung immer die notwendige Unterstützung, meinten zwei Personen, die Umsetzung der gegenwärtigen Strategie M+G habe für die Programmleitung nicht jene Priorität, die sie sich wünschen würden. Es sei zwar schon möglich, die Programmleitung in die laufenden Angelegenheiten einzuschalten, wenn dies nötig sei, doch sei die Programmleitung schon seit längerer Zeit sehr stark mit der Zukunft beschäftigt. Auch die Vorgesetzte äusserte den Eindruck, die Programmleitung befasse sich stärker mit einer Nachfolgestrategie als mit dem laufenden Programm. Das Team werde jedoch gut geführt. Die Programmleitung selber bestätigte: Die Aktivitäten- und Motivationskurve für die Strategie M+G sei nach unten gerichtet, es finde eine Ressourcenverlagerung in die Zukunft statt. Die laufenden Strategieentwicklungsprozesse in beiden Fachbereichen der Sektion sowie auf Amtsstufe würden viel Zeit in Anspruch nehmen. Zu kurz kommt laut der Leitung insbesondere die Lektüre von Studien und die Reflexionsarbeit.

Insgesamt wird die Aufgabe der Leitung der Umsetzung gemäss der Vorgesetzten und den Teilprogrammleitungen gut erfüllt. Die Leitung Sorge dafür, dass jede Person ihren Arbeitsbereich habe und darin wirkungsvoll tätig sei.

Erarbeitung, Umsetzung und periodische Anpassung des Massnahmenplans

Auf die Erarbeitung des in den organisatorischen Vorgaben vorgesehenen Massnahmenplans wurde gemäss der Programmleitung verzichtet. Der Plan hätte übergreifend sowie für die einzelnen Interventionsbereiche und Massnahmen die Zielgrössen aus dem Strategiepapier, den Ist- sowie den angestrebten Sollzustand und die jedes Jahr zu erreichenden Zwischenschritte definieren sollen. Nach einer Prüfung des Vorhabens mit dem CCE habe man es fallen gelassen. Es existiert lediglich ein Entwurf.

Als Planungsinstrument werden stattdessen Ziele formuliert. Es wird einmal pro Jahr eine Retraite durchgeführt, anlässlich der Ziele auf Sektions-, Fachbereichs-, Interventionsbereichs- und Mitarbeiterenebene gesetzt werden. Die Ziele auf Fachbereichsebene beziehen sich

für das Jahr 2006 auf die Nachfolgestrategie (Sektion C+G, Protokoll des Arbeitstages auf dem Gurten vom 10.11.2005). Gemäss Aussage der Vorgesetzten war dies bereits im Vorjahr der Fall. Auf Interventionsbereichsebene werden hingegen Ziele in Bezug auf die Umsetzung der Strategie M+G gesetzt. Die Ziele werden von den Mitarbeitenden finalisiert und anschliessend unterschrieben. Diese Zielsetzungen bilden auch eine Grundlage für die Leistungsbewertung, die im Rahmen der vom Amt vorgeschriebenen, lohnrelevanten Mitarbeiterbeurteilung vorgenommen wird. Die Erreichung der Ziele wird im Personalentwicklungsgespräch diskutiert.

Als Instrumente für die regelmässige Beschreibung des Ist-Zustands erwähnte die Programmleitung die Zweiwochenberichte, die Raster für das KMFG und die bilateralen Gespräche, die mit den Teilprogrammleitungen durchgeführt werden. Das interne Controlling beurteilt die Programmleitung über die vorhandenen Instrumente als gut. Die Vorgesetzte hingegen ortete gewisse Verbesserungsmöglichkeiten, wie namentlich eine ausführlichere Planung in Bezug auf die anfallenden Aufgaben und die dafür notwendige Zeit, eine grobe Zeiterfassung und eine gründlichere eigene Rechenschaftsablage über ein Instrument wie die Selbstevaluation. Zwar würden solche Instrumente einen Aufwand bedeuten, doch lieferten sie in einer ressourcenknappen Situation wertvolle Hilfe für die Prioritätensetzung.

Entscheid Mandatsvergabe bis CHF 50 000.–

Diese Aufgabe wird gemäss der Programmleitung im Rahmen der bilateralen Gespräche mit den Teilprogrammleitungen wahrgenommen. Bei der Traktandierung müssten sich die Personen unter anderem auch überlegen, in Bezug auf welche Anliegen ein Entscheid gefällt werden müsse.

Leitung PGÄ, IBG, SBM, KMFG, GMFG

Die Programmleitung ist gemäss den organisatorischen Vorgaben für die Leitung sämtlicher Sitzungen der verschiedenen Umsetzungsgremien zuständig. Zusätzlich ist sie auch für die Leitung der Teamsitzungen der Sektion C+G verantwortlich (Protokoll Sektion C+G vom 26.05.2005). Faktisch wurde die Programmleitung in dieser Funktion beim SBM sowie bei der IBG durch eine externe Moderation unterstützt. Die Leitung des GMFG konnte weitgehend einer externen Firma abgegeben werden, doch bleibt die Programmleitung für die Konzeption des Gesamtanlasses verantwortlich (siehe Kommunikation, Abschnitt 3.4). In Bezug auf die PGÄ und das KMFG wird die Sitzungsleitung von der Programmleitung wahrgenommen, wobei sie nach eigenen Aussagen bei einzelnen Sitzungen des KMFG gefehlt hat (siehe Ausführungen zu den einzelnen Gremien, Kapitel 2).

Trotz der Entlastungen über die Moderation und eine externe Kommunikationsfirma beurteilt die Programmleitung den organisatorischen Aufwand im Zusammenhang mit den Sit-

zungen der verschiedenen Umsetzungsgremien als extrem gross. Auch von vorgesetzter Stelle wird eine Überlastung mit der Leitung so vieler Gremien konstatiert.

Vorbereitung strategische Entscheidungen der Vorgesetzten

Laut der Vorgesetzten hat es im Rahmen der laufenden Strategie M+G keine strategischen Entscheidungen mehr zu fällen gegeben. Vielmehr sei es um die Umsetzung von bereits gefällten strategischen Entscheiden gegangen. Die Programmleitung bestätigte, es würden auf Stufe der Vorgesetzten keine strategischen Entscheidungen in Bezug auf die Strategie M+G gefällt, obwohl es nach Ansicht der Programmleitung durchaus offene Fragen gäbe.

Information der Vorgesetzten zu Stand des Programms

Siehe hierzu Ausführungen unter Abschnitt 3.2.2, Überwachung der Programmumsetzung.

Information der Vorgesetzten über Ergebnisse PGÄ, IBG und SBM

Laut Aussage der Vorgesetzten wurden kaum Ergebnisse aus den Gremien an sie weitergegeben, nur in ausserordentlichen Fällen. Sie hat jedoch das Gefühl, die wichtigen Ergebnisse seien ihr kommuniziert worden.

3.2.4 Stab

Zur administrativen Unterstützung der Programmleitung sind im Projektantrag 65 Stellenprozent vorgesehen. Ansonsten werden zum Stab keine Vorgaben gemacht. Die vorgesehenen 65% entsprechen auch den tatsächlich für das *Programmbüro* vorhandenen Ressourcen. Per Anfang 2007 werden im Rahmen der Aufgabenverzichtsplanung 5% gekürzt werden. Die Aufgaben des Sekretariats werden laut der Programmleitung gut wahrgenommen.¹⁶

Aufgrund des Aufgabenzuwachses bei der Programmleitung wird diese seit März 2005 von einer weiteren Mitarbeiterin, die bereits verschiedene Vertretungen und Funktionen im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G wahrgenommen hat, unterstützt. Die Unterstützung entsprach bis April 2006 50%, von da an 80%.¹⁷ Die Person erledigt eine Vielzahl von Vorarbeiten in Bezug auf Stellungnahmen, Projektanträgen usw., was von der Programmleitung, aber auch von den übrigen Mitarbeitenden sehr geschätzt wird. Die Person habe dank den verschiedenen Funktionen, die sie in der Vergangenheit wahrgenommen habe, einen guten Überblick und Einblick in alle wichtigen Dossiers. Angesichts des Aufgabenanstiegs beurteilte die Programmleitung selber die Entlastung, die erreicht werden kann, jedoch lediglich als „Schadensbegrenzung“.

¹⁶ Der Evaluation lag diesbezüglich kein Pflichtenheft vor.

¹⁷ Die Person ist formell als externe Expertin angestellt.

Daneben steht für die Stabsfunktion der Kommunikation eine Person zur Verfügung (siehe hierzu Abschnitt 3.4).

3.2.5 Teilprogrammleitung

Vier der fünf Interventionsbereiche der Strategie M+G werden im BAG umgesetzt. Für die Leitung der Umsetzung der Interventionsbereiche, die so genannte Teilprogrammleitung (TPL) wurden im Projektantrag (BAG 2003) und Pflichtenheft (Pflichtenheft vom 07.04.2002, Funktion: Wissenschaftlicher Mitarbeiter) folgende Vorgaben festgelegt:

<i>Funktion</i>	<i>Besetzung</i>	<i>Aufgaben</i>	<i>Prozedurale Vorgaben</i>
Teilprogrammleitungen (TPL)	Verantwortliche für Interventionsbereiche IB B: 1 P. 80% IB I: 1 P. 80% IB V/F: 1 P. 75% IB F: 1 P. 20% aus Sektion Grundlagen BAG	<ul style="list-style-type: none"> – Operative Leitung der Interventionsbereiche, Betreuung der Projekte – Mitarbeit bei der strategischen Leitung (Planung, Umsetzung und Steuerung des Programms), Erarbeitung von Vorschlägen und Teilstrategien – Mitwirkung bei anderen Interventionsbereichen, interne Koordination – Vorbereitung und Teilnahme an Sitzungen von Umsetzungsgremien (IBG, SBM, KMFG, GMFG) – Koordination mit anderen Bundesstellen, Kantonen, Organisationen – Aneignung von Fachwissen, Wissenstransfer 	Austausch im Rahmen des KMFG

Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben sind im Projektantrag 235 Stellenprozentante aus dem Fachdienst M+G vorgesehen. Diese verteilten sich ursprünglich auf drei Personen, wobei die ersten zwei Interventionsbereiche durch je eine Person mit einem Beschäftigungsgrad von 80% betreut wurden, während die Interventionsbereiche V und F zusammen von einer Person mit einem Arbeitspensum von 75% geleitet wurden. Zu Beginn nahm diese Person ein gutes halbes Jahr lang auch noch einzelne Aufgaben im IB I wahr. Für das Forschungsmanagement stand zu 20% zusätzlich ein Mitarbeiter aus der abteilungsinternen Sektion Grundlagen zur Verfügung.

Im Laufe der Umsetzung gab es eine Reihe von *personellen Veränderungen*. Sie sind in Abbildung 4 unten nachgezeichnet. Nicht berücksichtigt wurden dabei Veränderungen beim Beschäftigungsgrad der einzelnen Personen.

Abbildung 4: Personelle Veränderungen auf Stufe Teilprogrammleitung

IB	2003 (ab März)	2004	2005	2006
B	A A A A A A A A A A	A A A A A A A A A A	A A A A A A A A E E E	E E E E E
I	BC BC BC BC BC B B B B	B B B B B B B U U U U	U U B B B B BD BD BD BD BD	BD BD BD BD BD
V	C C C C C C C C C C	C C C U U U U U C C C C	C C U C C C C U U U U U	C C C C C
F	CX CX CX CX CX CX CX CY CY	CY CY CY UY UY UY UY CY CY C C	C C U C C C C U U U U U	C C C C C

Legende: Die Buchstaben stehen für die einzelnen Mitarbeitenden. Zwei Buchstaben stehen für geteilte Verantwortlichkeiten zwischen zwei Mitarbeitenden. Buchstaben X und Y: Mitarbeitende aus der Sektion Grundlagen, BAG. Buchstabe U: Stellvertretung (überall dieselbe Person).

Wie Abbildung 4 oben zeigt, haben in sämtlichen Interventionsbereichen der Strategie M+G personelle Wechsel stattgefunden. Hinter diesen Veränderungen stehen verschiedene Gründe. Gegen Ende 2003 wechselte die Person, die von der Sektion Grundlagen aus für das Forschungsmanagement zuständig war. Diese Ressourcen für den IB F entfielen dann gänzlich mit der Reorganisation des BAG im Oktober 2004 und der Überführung des Themas M+G in einen neuen Direktionsbereich. In den Jahren 2004 und 2005 waren drei Mutter-schaftsvertretungen erforderlich, die allesamt von der gleichen Person wahrgenommen wurden. Sie erfüllt gegenwärtig auch das Unterstützungsmandat der Programmleitung (siehe Abschnitt 3.2.4 oben). Eine Mitarbeiterin übernahm zudem Mitte 2005 sektionsintern die Leitung des Fachbereichs Gender Health und gab ihre Teilprogrammleitungsfunktion bis auf 30% für die Betreuung von Projekten im Bereich sexuelle und reproduktive Gesundheit ab.¹⁸ Die übrigen 50% wurden von der Person übernommen, die bis dahin von der Sektion Aids aus für den Bereich Migration zuständig und zwecks Koordination von Aktivitäten auch im KMFG vertreten war. Schliesslich wechselte die für den IB B zuständige Person auf Ende August 2005 zur Sektion Aids, wo sie nun den Bereich Migration betreut und dadurch weiterhin im KMFG vertreten ist (siehe dazu auch Kapitel 2.2.2 und 2.5.1). Anfang Oktober 2005 hat eine neue Person die Leitung des IB B übernommen.

Eine weitere Veränderung in Bezug auf die personellen Ressourcen ist bereits vorgesehen. So wird die Teilprogrammleitung für die IB V und F im Rahmen der allgemeinen Aufgabenver-zichtsplanung auf 1. Januar 2007 von 75% auf 50% gekürzt. Auf Wunsch der betroffenen Person erfolgt die Kürzung nun bereits auf 1. August 2006. Die bis Ende 2006 frei werdenden Ressourcen werden unter Umständen teilweise im Sekretariat eingesetzt; ansonsten entfallen sie. Tabelle 17 stellt die personellen Ressourcen abschliessend im Überblick dar.

¹⁸ Gemäss dieser Person gab sie damit gleichzeitig auch die Teilprogrammleitungsfunktion ab und hat seither lediglich noch eine Teilprojektleitungsfunktion. Auf diese Differenzierung wird aller-dings in der Folge verzichtet.

Tabelle 17: Personelle Ressourcen

Jahr	IB B	IB I	IB V	IB F	Total
2003	80%	80%	50%	25%	235%
2004	80%	80%	50%	25%	235%
2005	80%	50% + 30%	50%	25%	235%
2006	80%	50% + 30%	75% bzw. 50% ab 01.08.2006		235% bzw. 210%

Die vorhandenen *finanziellen Ressourcen* werden Anfang Jahr auf die einzelnen Interventionsbereiche aufgeteilt. Im IB I findet auch zwischen den zwei Personen, die den Bereich betreuen, eine Aufteilung der budgetierten Gelder statt. Während des Jahres werden die Finanzen von den Teilprogrammleitungen selbständig verwaltet. Gegen Ende Jahr findet dann sektionsintern eine Koordination statt, und es werden Ressourcen von Bereichen, die ihr Budget nicht ausschöpfen, umgeteilt zu Bereichen, die knappe Ressourcen haben oder noch mehr einsetzen können. Aufgrund des Systems der Jahresbudgets in der Bundesverwaltung entfallen Ende Jahr die Gelder, die nicht ausgegeben wurden. Eine fehlende Ausschöpfung kann laut den Beteiligten zudem zu einer Kürzung des nächstjährigen Budgets führen.

Tabelle 18 unten gibt eine Übersicht zu den budgetierten und effektiv verbrauchten finanziellen Ressourcen für Projekte in den einzelnen Interventionsbereichen.

Tabelle 18: Finanzielle Ressourcen (in CHF)

Jahr	Ressourcenart	IB B	IB I	IB V	IB F	Total
2003	Budget	1 046 820	983 375	729 601	412 384	3 172 180
	Rechnung	856 798	1 791 695	372 000	36 065	3 056 558
2004	Budget	951 378	892 203	655 506	359 635	2 858 722
	Rechnung	738 471	584 381	565 000	1 051 592	2 939 444
2005	Budget	1 088 176	1 022 226	758 426	428 675	3 297 503
	Rechnung	763 272	1 109 752	500 000	775 048	3 148 073
2006	Budget	997 338	966 189	738 004	419 657	3 121 188
Mittelwert 2003–2005	Budget	1 028 791	965 935	714 511	400 231	3 109 468
	in %	33%	31%	23%	13%	100%
	Rechnung	786 180	1 161 942	479 000	620 902	3 048 025
	in %	26%	38%	16%	20%	100%

Legende: Als Quelle dienten die Budgetzahlen sowie die Angaben zu den verplanten Ressourcen in den Budgetblättern der Fachstelle M+G (Jahr 2003) und der Sektion C+G (Jahre 2004–2006). Die Zahlen umfassen sämtliche Projekte der einzelnen Interventionsbereiche.

Die Programmleitung, das Programmbüro und die Teilprogrammleitungen zusammen bilden das *Programmteam*. Es informierte zu Beginn wöchentlich in schriftlicher Form über den Stand der Umsetzung der Strategie M+G (so genannte „Wochenberichte“). Mit der Reorgani-

sation und der Schaffung der Sektion C+G ging das Programmteam zu einer zweiwöchentlichen Berichterstattung über („Informationen aus der Sektion Chancengleichheit und Gesundheit“). Geplant sind ebenfalls zweiwöchentliche interne Teamsitzungen, an denen seit der Reorganisation auch die Mitarbeitenden des Fachbereichs Gender Health sowie die Stabsmitarbeitenden (Programmbüro, Unterstützung Leitung, Unterstützung Kommunikation) teilnehmen. Aufgrund von Ausfällen finden allerdings tatsächlich nur durchschnittlich alle drei Wochen Teamsitzungen statt.

Im Folgenden wird auf die einzelnen vorgegebenen Aufgaben der Teilprogrammleitungen eingegangen. Nicht näher betrachtet wird an dieser Stelle die prozedurale Vorgabe des Austausches im KMFG; dieses Gremium wurde in Kapitel 2.2.2 ausführlich behandelt.

Operative Leitung der Interventionsbereiche, Betreuung der Projekte

Die Betreuung der Projekte stellt nach Aussage der Teilprogrammleitungen ihre Hauptarbeit dar. Sie verfügen nach eigener Einschätzung über weit reichende Kompetenzen in diesem Bereich, die es ihnen ermöglichen, die Aufgabe der operativen Leitung auch tatsächlich wahrzunehmen. Die Teilprogrammleitungen sind sowohl für die Konzipierung als auch für die Suche nach Partnern, die Vertragsverhandlungen, die Verwaltung der Finanzen als auch das Controlling weitgehend selber verantwortlich. Diese Verantwortung wird gemäss der Programmleitung auch tatsächlich übernommen. Die Arbeit werde allgemein gut gemacht, obwohl es ab und zu Rückschläge gebe.

In der Folge wird näher auf die Wahrnehmung dieser Aufgabe eingegangen, indem zuerst die Mandatsvergabe und anschliessend die Mandatsbetreuung und das Controlling betrachtet werden.

Mandatsvergabe

Ausgangspunkt für die Mandatsvergabe stellt gemäss expliziter Erwähnung zweier Personen das Strategiepapier M+G dar. Die dort formulierten Leistungsziele dienen als Referenzpunkt. Auf dieser Grundlage würden die Teilprogrammleitungen dann Ideen entwickeln und eine Projektskizze konzipieren. Die Programmleitung betonte, diese Arbeit werde sehr gewissenhaft gemacht.

Mit diesen ersten konzeptionellen Ideen gehen die Teilprogrammleitungen dann auf mögliche Partner zu. Dabei haben die gesetzlichen Rahmenbedingungen des öffentlichen Beschaffungswesens bezüglich Ausschreibungspflicht beachtet zu werden.

Die aus den Vorgaben des Strategiepapiers entwickelten Vorstellungen des BAG stellen den Bewertungsmaßstab für die Offerten dar. Es gibt keine vorgegebene Kriterienliste, abgesehen von einem rudimentären Raster, das für die Beurteilung von Gesuchen um Unterstützung von Anlässen wie Tagungen oder Weiterbildungsveranstaltungen entwickelt worden ist

und diesbezüglich auch Höchstgrenzen festlegt. Die Erarbeitung von allgemein gültigen Kriterien ist gemäss Aussage einer Person diskutiert worden, wurde jedoch fallen gelassen aus der Überlegung heraus, dass eine gezielte Suche nach Trägern für ein bestimmtes Vorhaben stattfinden muss und jeweils unterschiedliche Kriterien relevant sind. Zwei Personen fänden ein Raster mit möglichen Kriterien, die es zu beachten gilt, als hilfreich, während zwei andere Personen ein solches bisher nicht vermisst haben. Mehrere Personen verwiesen auf die bestehende Liste von Kriterien bei „Quintessenz“ (Gesundheitsförderung Schweiz 2004), doch sei diese Liste sehr umfangreich. Ex post rationalisierend wurden von den Beteiligten die folgenden Punkte bei der Bewertung von Offerten als wichtig erachtet:

Tabelle 19: Anforderungen an Projektträger

<i>Strukturen</i>	<i>Finanzielle Ressourcen</i>	<i>Know-how</i>	<i>Sonstiges</i>
Kantonale bzw. regionale Verankerung	Eigenfinanzierung	Kompetenzen im Bereich M+G	Adressatennähe
Eingliederung in bestehende Strukturen	Drittfinanzierung	Bereitschaft, Kompetenzen einzuholen bzw. einzukaufen	Image, Position der Organisation
Kontinuität	Anteil des Overhead an Projektkosten	Professionalität der Institution	Vermeidung v. Rassismus/Diskriminierung Einbezug von MigrantInnen

Gewisse der aufgelisteten Kriterien sollten laut den Teilprogrammleitungen stärker berücksichtigt werden. Dies betrifft gemäss Aussage mehrerer Personen die kantonale bzw. regionale Verankerung, die insbesondere in Bezug auf die Nachhaltigkeit als sehr wichtig erachtet wurde. Auch die Bedeutung von finanziellen Eigenleistungen oder der finanziellen Beteiligung Dritter wurde diesbezüglich erwähnt. Eine Person betonte jedoch, dass es je nach Projekt unterschiedliche Kriterien seien, welche die Nachhaltigkeit garantieren könnten. Daneben noch ungenügend beachtet wird bei den Projekten laut einer Person die Adressatennähe, wenn es sich um die Migrationsbevölkerung handelt, doch fehlten hierzu häufig die Grundlagen. Für den Einbezug von Migrantinnen und Migranten erachtete es eine Person als überlegenswert, eine Quote in Bezug auf deren Vertretung in Begleitgremien festzulegen.

Gegenwärtig läuft sektionsintern die Erarbeitung einer Kriterienliste, mit der gewährleistet werden soll, dass die Projektarbeit im Fachbereich M+G gendergerecht sowie umgekehrt im Fachbereich Gender Health migrationsgerecht ist. In gewissen Projekten, bei denen aus einem Fonds finanzielle Unterstützungen gewährt werden, wurden ausserdem Kriterienlisten festgelegt, um die Gleichbehandlung von Gesuchen zu gewährleisten.

Der nächste Schritt nach der Wahl des Projektträgers stellt die Erarbeitung eines Vertrags dar. Die Vertragsarbeit ist nach Aussage aller Beteiligter sehr aufwändig. Vom Stab muss eine

Vertragsmaske angefordert werden, ein Datenblatt zur Überprüfung der finanziellen Absicherung ist einzureichen, das CCE ist in Bezug auf die Evaluation zu informieren usw. Seit der Reorganisation sei das System noch schwerfälliger geworden, weil die Ausschreibungen nicht mehr selber gemacht werden könnten, sondern durch den Stab erfolgen müssen, was oft längere Diskussionen bedinge. Die Verträge verlangen eine detaillierte Festlegung der Vorgaben. Häufig finden zudem langwierige Aushandlungsprozesse mit der Trägerorganisation statt.

Die Vorlage, die für Verträge verwendet werden muss, beurteilen die Teilprogrammleitungen überwiegend als sinnvoll. Sie zwingen einen zu überlegen, welche Leistungen und Wirkungen angestrebt würden. Überfordert sind sie zum Teil mit der Festlegung von entsprechenden Indikatoren, insbesondere in Bezug auf die Wirkungen. Eine Person erwähnte, entsprechende Hilfe, auch vom CCE, könne man einfordern – die Person selber hat sich die Unterstützung in einem Projekt allerdings nicht geholt, bei dem es im dem Nachhinein gesehen sinnvoll gewesen wäre. Eine andere Person betonte, dass die Koordination mit der Selbst- und Fremdevaluation der entsprechenden Projekte viel systematischer erfolgen müsste und die Erarbeitung von Verträgen deshalb nicht den einzelnen Mitarbeitenden überlassen werden dürfte. Eine Person erwähnte zudem, der Rechtsdienst sei sehr kompetent und hilfreich; rechtliche Hinweise hätten oftmals auch inhaltliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung von Projekten.

Die Schwierigkeiten der Teilprogrammleitungen in Bezug auf die Definition der Wirkungen der Projekte widerspiegelte sich auch in den Ergebnissen der Projektevaluationen. Bei einer Mehrheit der Projekte war die Definition der Wirkungsziele und der entsprechenden Indikatoren schwach. Auch fehlte oft eine vertragliche Klärung der Instrumente der Erfolgskontrolle, insbesondere der Selbstevaluation. Diese konzeptionellen Mängel führten dazu, dass in vielen Projekten nicht klar war, welche Wirkungen zu erzielen waren und wie sie gemessen werden sollten. Hingegen waren die Leistungsziele (inkl. Indikatoren) und die zu erreichenden Meilensteine in den Verträgen in der Regel gut definiert. Aus den Projektevaluationen lässt sich denn auch schliessen, dass sich die vertraglichen Vorgaben weitgehend für das anschliessende Controlling (siehe unten) bewährt haben.

Neben Verträgen werden bei kleineren Projekten Verfügungen ausgestellt, da hier die Abläufe einfacher sind. Im Rahmen der Strategie M+G kommen sie jedoch selten zur Anwendung.

Mandatsbetreuung und Controlling

Das Controlling der Projekte wurde von einer Person als wichtiger Teil der Arbeit betont; die Ziele der Projektträger entsprächen in der Regel nicht jenen des BAG, weshalb die finanzielle Unterstützung an Bedingungen zu knüpfen sei, die es durchzusetzen gelte.

Der *Vertrag* wird von den Teilprogrammleitungen klar als Hauptgrundlage für die Qualitätssicherung in Bezug auf die Projekte verstanden. In den Verträgen werden die Ziele und Leistungen und die Aufgabenteilung sowie die Elemente der Erfolgskontrolle (Indikatoren, Meilensteine, Berichterstattung, Selbstevaluation) definiert (siehe oben). Die Teilprogrammleitungen bestimmen diese Vorgaben, einschliesslich der Häufigkeit und der Zeitpunkte der Meilensteine, selber, müssen nach Aussage einer Person aber auch die Verantwortung für die Resultate übernehmen.

Die Qualitätssicherung des BAG in Bezug auf die Projekte umfasst demnach verschiedene Elemente:

- *Meilensteingespräche*: Die Teilprogrammleitung des BAG führt Meilensteingespräche mit den Projektverantwortlichen durch. Oft sind sie gekoppelt mit der Berichterstattung. Die Meilensteinsitzungen stellen laut den Teilprogrammleitungen ein sehr wichtiges Instrument dar. Sie haben sich gemäss den Erkenntnissen aus den Projektevaluationen bisher grundsätzlich bewährt. Die Leistungsdefizite in zwei Projekten weisen jedoch darauf hin, dass das Instrument der Meilensteingespräche in diesen Fällen die ungenügenden Resultate nicht verhindern konnte.
- *Berichterstattung*: Die Teilprogrammleitung hat die Berichterstattung zu prüfen. Zwischenberichte sind häufig an Meilensteine gebunden. Die Projekte werden mit einem Schlussbericht abgeschlossen.
- *Selbstevaluation*: Die in den Projekten eingesetzten Instrumente der Erfolgskontrolle sind ungenügend. Die Projektevaluationen ergaben, dass die Leistungen mit den Selbstevaluationen zwar gut erfasst werden, dass bezüglich der Beurteilung der Wirkungen hingegen eine grosse Lücke besteht. Nur bei einer Selbstevaluation (Support) wurden gewisse Informationen bei den Zielgruppen erfasst. Teilweise waren die Schwächen den Projektträgern durchaus bewusst; wie die Teilprogrammleitungen sahen sie sich jedoch nicht selber imstande, eine Wirkungsmessung durchzuführen. Auch waren hierfür zum Teil keine oder nur unzureichende finanzielle Mittel eingeplant worden, was bei einem Projekt auch zu Auseinandersetzungen um die Zuständigkeit für die Evaluation führte. Die fehlende Wirkungsmessung ist gemäss den Evaluationen deshalb vorderhand auf unzureichende vertragliche Vorgaben (siehe oben), auf ein fehlendes Know-how sowohl bei den Projektträgern als auch bei den Teilprogrammleitungen im BAG sowie auf fehlende finanzielle Ressourcen zurückzuführen.
- *Kontrolle der Abrechnungen*: Die detaillierte Kontrolle der Abrechnungen ist gemäss einer Teilprogrammleitung sehr wichtig; so hat die Person schon einige, zum Teil massive Fehler entdeckt. Diesbezüglich stellt sich jedoch das Problem des vorhandenen Ausgabendrucks: Zahlungen müssen bis zu einem bestimmten Datum ausgelöst werden, damit sie noch ins Budget des jeweils laufenden Jahres fallen. Mehrere Teilprogrammleitungen

erwähnten, sie hätten sich bei der Kontrolle, insbesondere bei kleineren Mandaten, gegen ihren Willen sehr beschränken müssen. Zum Teil seien Zahlungen ausgelöst worden, obwohl der Schlussbericht noch nicht vorlag. Die „Budgetguillotine“ habe somit eindeutig negative Auswirkungen auf die Qualitätssicherung. Eine Person betonte, bei der Planung sei darauf zu achten, dass Zahlungstermine auf Mitte und nicht auf Ende des Jahres festgelegt werden.

Neben den vertraglich geregelten Elementen kann auch der *Einsatz in Strategie- und Begleitgruppen* von Projekten als Teil des Controllings betrachtet werden. Sie ermöglichen den Teilprogrammleitungen ebenfalls einen Einblick in die Aktivitäten eines Projekts. In zwei Fällen, bei denen sich das BAG aus der Strategiegruppe zurückzog, wurde dies in den Evaluationen von den Projektnehmern bedauert.

Zwei Teilprogrammleitungen unterstrichen ausserdem die Bedeutung von *informellen Kontakten* für das Controlling. Es sei schwierig, sich ein Bild der tatsächlichen Situation in den Projekten zu machen, weil die Projektträger Leistungsdefizite aus finanziellen Interessen versteckten. Deshalb sei es wichtig, möglichst viele Personen zu befragen, um eine breite Informationsbasis zu haben. Auch Besuche vor Ort wurden in diesem Zusammenhang als hilfreich gesehen. Eine Person betrachtete die detaillierte Auseinandersetzung mit den Projekten und den Trägerorganisationen als äusserst wichtig, um die richtigen Entscheidungen treffen zu können.

Gerade bei der *Frage der Weiterführung von Mandaten* werde von den Organisationen zum Teil starker Druck ausgeübt. Die Teilprogrammleitungen finden den Umgang hiermit schwierig. Eine Person bemerkte ausserdem, dass angesichts der langwierigen Vertragserarbeitung bei der Mandatserneuerung zu wenig Zeit bleibe, um grundsätzlich zu überlegen, ob es ein Projekt überhaupt brauche, ob die Partner die richtigen seien und wie die Resultate der Evaluation umgesetzt werden könnten.

Gemäss einer Person zeigt sich bei der Strategie M+G eindeutig die *Gefahr des Kontrollverlusts*, der mit einer Delegation von Aufgaben an externe Organisationen verbunden ist. Deshalb sei bereits bei der Konzeption der Projekte genau zu überlegen, welche Aufgaben überhaupt ausgelagert werden können. Finanzierungsentscheide müssten beim BAG bleiben. Diese Ansicht wurde auch von einem Projektverantwortlichen geäussert, der gerade in Bezug auf seine Organisation die Problematik der Verfolgung von Eigeninteressen feststellte.

Neben dem Controlling erhalten die Projektträger vom BAG auch inhaltliche Unterstützung. Zur Zufriedenheit der Projektträger mit dieser Unterstützung bestehen in den Projektevaluationen kaum Hinweise. Grundsätzlich war die Mehrheit der Projektträger mit der Zusammenarbeit mit dem BAG zufrieden (oder äusserte sich zumindest nicht negativ). Bei zwei Projekten hätten sich die Projektverantwortlichen explizit ein stärkeres Engagement seitens

des BAG gewünscht („Migration und reproduktive Gesundheit“: stärkere Auseinandersetzung mit dem Projekt und Hilfe beim Fundraising; Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz: aktivere Sensibilisierungs- und Lobbyarbeit bei den Kantonen).

Teil der Mandatsbetreuung ist auch die Weitergabe von Informationen. Siehe dazu weiter unten unter Aufgabe Aneignung von Fachwissen, Wissenstransfer.

Mitarbeit bei der strategischen Leitung

Gemäss der Programmleitung findet die Mitwirkung bei der strategischen Leitung im Rahmen der jährlich durchgeführten Zielsetzungsretraite statt (siehe auch Abschnitt 3.2.3, Erarbeitung, Umsetzung und periodische Anpassung des Massnahmenplans). Dort würden viele Ideen eingebracht. Die Teilprogrammleitungen seien in ihrem jeweiligen Bereich weitgehend selber zuständig für die Erarbeitung von entsprechenden Teilstrategien. Diese Steuerungsfunktion werde nicht von allen gleich ausgeprägt, insgesamt aber gut wahrgenommen.

Die Stellvertretung der Sektionsleitung bemerkte, sie bekomme zu wenige Informationen, um bei der strategischen Leitung mitwirken zu können. Dieses Problem sei erkannt, jedoch noch nicht behoben worden. Ab und zu würden die Mitarbeitenden um einen Beitrag gebeten, der dann geleistet werde. Aufgrund der knappen personellen Ressourcen kommen strategische Arbeiten nach Aussage der Teilprogrammleitungen jedoch generell zu kurz. Die Zeit reiche nur für das, was gerade anstehe.

Mitwirkung bei anderen Interventionsbereichen, interne Koordination

Einhellig wird von den befragten Personen festgehalten, man sei auf der Ebene der Teilprogrammleitung dank den Zweiwochenberichten und den Teamsitzungen gut gegenseitig über die jeweiligen Aktivitäten informiert. Diese Instrumente bewährten sich somit. Die Information als wichtige Voraussetzung der Koordination sei damit gegeben. Man frage dann ausgehend von dieser Information nach, wenn etwas als relevant erscheine.

Insgesamt wird die gegenseitige Abstimmung von allen Beteiligten als gut bewertet. Die Koordination läuft gemäss der Darstellung einer Person über verschiedene Stufen: Zuerst wird bei einem Projektvorhaben die Programmleitung informiert, dann findet ein persönlicher Austausch mit anderen Teilprogrammleitungen statt, anschliessend werden die Vorhaben zum Teil in Teamsitzungen sowie schliesslich im KMFG präsentiert. Durch diese Absprachen könne es eigentlich nicht geschehen, dass innerhalb der Strategie M+G widersprüchliche Aktivitäten verfolgt würden.

Die Abgrenzungen der Bereiche werden von den befragten Personen grundsätzlich als klar wahrgenommen. Es gab jedoch zum Zeitpunkt, als mit den Beteiligten Gespräche geführt wurden (Ende Februar bis März 2006) eine ungeklärte Schnittstelle zwischen dem IB B und dem IB V, namentlich in Bezug auf die Massnahme V3, Einsatz von ikÜ. Diese Massnahme

war – auch auf Wunsch der damals für diesen Bereich zuständigen Person – von der Teilprogrammleitung des IB B bearbeitet worden. Im Zuge der Zunahme der Aufgaben im IB B stellte sich nach einer gewissen Zeit jedoch erneut die Frage nach der Zuständigkeit in Bezug auf diese Massnahme. Ein Versuch der Aufteilung von Aufgaben und Ressourcen scheiterte laut der Programmleitung an der fehlenden Klarheit des Vorschlags der betreffenden Teilprogrammleitungen. Nach gewissen personellen Veränderungen sowie aufgrund der geplanten Personalkürzung im IB V stellte sich die Frage der Zuständigkeit erneut und nach Meinung der Programmleitung in zugespitzter Weise. Sie wurde bis zum Zeitpunkt, als mit den beteiligten Personen die Interviews für den vorliegenden Bericht durchgeführt wurden, nicht geklärt, jedoch bereits diskutiert. Gemäss Stellungnahme der Programmleitung zum vorliegenden Bericht ist mittlerweile eine Klärung erfolgt, indem die Federführung für die Umsetzung der Massnahme V3 der Teilprogrammleitung des IB B zugewiesen worden sei. Im Ganzen gesehen stellte diese Abgrenzungsproblematik eine Ausnahme dar.

Die Nutzung von Synergien zwischen den Bereichen, die über eine Abgrenzung hinausgeht, wurde von den Befragten unterschiedlich beurteilt. Zwischen den zwei für den IB I zuständigen Personen gibt es gemäss einer Beteiligten eine enge Zusammenarbeit. Eine Person fand, Synergien würden auch zwischen den Interventionsbereichen genutzt, indem gewisse Projekte in mehrere Bereiche hineinwirkten. Als Beispiel wurde das Projekt „Migrant-friendly Hospitals“ genannt, das im IB V angesiedelt ist, jedoch auch einen Weiterbildungsanteil (IB B), einen Sensibilisierungsaspekt (IB I) und eine Forschungskomponente (IB F) beinhaltet. Auch bei der ikÜ-Thematik lasse sich die Ausbildungs- von der Einsatzfrage nicht sachlich trennen.

Drei Personen äusserten hingegen den Eindruck, jede Teilprogrammleitung sei sehr stark mit ihrem eigenen Bereich beschäftigt. Um es in den Worten einer Person zu sagen: „Man zieht nicht zusammen an einem Seil, sondern jede Person zieht an ihrem eigenen Seil.“ Dabei laufe man Gefahr, die Gesamtstrategie aus den Augen zu verlieren. Eine andere Person sagte, es würden zwar Inputs ausgetauscht, doch seien die Bereiche klar getrennt. Es gebe viele Berührungspunkte, und manchmal fänden inhaltliche Diskussionen statt, eine systematische inhaltliche Koordination werde jedoch nicht geleistet.

Dieses Ergebnis wurde in den Projektevaluationen bestätigt: Bei fünf Projekten fand eine Koordination mit anderen von der Strategie M+G unterstützen Projekten statt (vgl. Tabelle 20). Die Koordination wurde in der Regel über eine gegenseitige Vertretung in den jeweiligen Begleit- bzw. Arbeitsgruppen sichergestellt. Teilweise erfolgte die Vernetzung auch auf informellem Weg (z.B. Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz).

Tabelle 20: Koordination zwischen Projekten

Massnahme	Projekt	Art der Koordination
B1	„Grundlagen Zertifizierung ikÜ“ und Interpret	Interpret baut auf den Arbeiten des Projekts „Grundlagen Zertifizierung ikÜ“ auf. Die Koordination mit der EKA wurde über die gegenseitige Vertretung in den Begleit- bzw. Arbeitsgruppen sichergestellt. Die Zusammenarbeit wurde als gut bezeichnet.
B3	Rahmenprogramm Weiterbildung	In der ExpertInnenkommission waren mehrere Personen vertreten, die auch an anderen von der Strategie M+G unterstützen Projekten beteiligt sind (Migrant-friendly Hospitals, Interpret). Die Zusammenarbeit wurde positiv beurteilt: Förderung der Vernetzung innerhalb des Interventionsbereichs Bildung und der Strategie M+G; Nutzung von Synergien.
I1:	VIA	Die Projektträger klärten die Koordinationsmöglichkeiten zu anderen Projekten desselben Interventionsbereichs ab, jedoch mit negativem Resultat: – Support war nicht bereit, die Veranstaltungen von VIA zu unterstützen. – Die Zielgruppen von VIA und Migesplus (Drehscheibe Informationsmaterial) waren nicht dieselben.
V1:	Migrant-friendly Hospitals (MFH)	Migrant-friendly Hospitals vernetzte sich über eine gegenseitige Einsitznahme in den Begleit- bzw. Arbeitsgruppen mit dem Projekt „Rahmenprogramm Weiterbildung Gesundheitsberufe“. Ein zusätzliches Synergiepotenzial wurde bei der Projektevaluation in Bezug auf die Massnahmen I2, Sensibilisierung von Leistungserbringern, und F1, Grundlagenforschung, geortet.
V2:	Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz	Auf operativer Ebene findet (bzw. fand) eine Vernetzung mit folgenden Massnahmen und Projekten statt: B1: „Rahmenprogramm Weiterbildung Gesundheitsberufe“ inkl. geplanter Weiterbildungspool; I1: Migesplus (Drehscheibe Informationsmaterial), VIA, „Migration und reproduktive Gesundheit“; V1: Migrant-friendly Hospitals.

Drei Projektträger äussern sich positiv zur erfolgten Zusammenarbeit mit anderen Projekten. Die übrigen äusserten sich dazu nicht explizit. Die Projektevaluationen zeigten, dass die Vorgaben zur Zusammenarbeit vom BAG nicht einheitlich erfolgten; eine explizite und vertraglich festgehaltene Auflage zur Zusammenarbeit bestand nur in Ausnahmefällen (Projekt „Migration und reproduktive Gesundheit“, Fachstelle Ostschweiz, Grundlagenforschungsprojekt „Santé reproductive des collectivités migrantes: Disparités de risques et possibilités d'intervention“). Die Bemühungen zur Zusammenarbeit mit anderen Projekten waren nur teilweise (z.B. Projekt „Migration und reproduktive Gesundheit“) oder gar nicht erfolgreich (z.B. VIA). Die Projektevaluationen lassen schliesslich die Vermutung zu, dass zwischen den Projekten Synergiepotenziale bestehen, die nicht genutzt worden sind.

Vorbereitung und Teilnahme an Sitzungen von Umsetzungsgremien

Mit dem KMFG, der IBG, dem SBM und dem GMFG haben die Teilprogrammleitungen an den Sitzungen von vier der fünf Umsetzungsgremien teilzunehmen. Einzig bei der PGÄ sind

sie nicht dabei. Die Umsetzungsgremien bedeuten für die Teilprogrammleitungen nach eigener Aussage einen erheblichen organisatorischen Aufwand, der auch von der Abteilungsleitung kritisch kommentiert wurde.

Koordination mit anderen Bundesstellen, Kantonen, Organisationen

Die Koordination mit anderen Bundesstellen, den Kantonen und im Bereich M+G tätigen Organisationen wird in Kapitel 2 betrachtet. Im Gegensatz zur Koordination mit diesen Akteuren nicht explizit im Pflichtenheft der Teilprogrammleitungen enthalten ist die BAG-interne Koordination; sie stellt gemäss den organisatorischen Vorgaben keine ausdrückliche Aufgabe der Teilprogrammleitungen dar.¹⁹ Namentlich im IB I hat die BAG-interne Vernetzung jedoch einen hohen Stellenwert erhalten und nimmt auch erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen in Anspruch (siehe dazu Kapitel 2.5.2).

Aneignung von Fachwissen, Wissenstransfer

Gemäss Aussage einer Person kommt die Aneignung von Fachwissen aufgrund von Zeitmangel klar zu kurz. So habe sie keine Zeit, sich in die Grundlagen ihres Bereichs einzuarbeiten, obwohl sie dies als notwendig erachtet würde. Neben den laufenden Projekten bleibe hierfür keine Zeit.

Der Wissenstransfer ist gemäss einer Teilprogrammleitung ein wichtiger Bestandteil der Projektbetreuung. Die Träger sind mit den nötigen Informationen zu beliefern. Diese Aufgabe könne jedoch aufgrund eigener zeitlich beschränkter Ressourcen – und auch eigenem beschränkten Wissen (siehe oben) – zum Teil nicht genügend wahrgenommen werden. Ein Projektverantwortlicher bemerkte denn auch, dass gewisse Fehler hätten vermieden werden können, die in seinem Projekt gemacht wurden, wenn die bestehenden wissenschaftlichen Studien zur Kenntnis genommen worden wären, doch kannten diese weder der Projektverantwortliche noch die Teilprogrammleitung beim BAG.

Der Transfer von Wissen, das im Rahmen der Strategie M+G erarbeitet worden ist, wird im Schlussbericht als Teil der Beurteilung des IB F näher betrachtet werden.

¹⁹ Als Sonderaufgabe erwähnt ist lediglich Folgendes: „Teilnahme an Sitzungen, Projekt- und anderen Arbeitsgruppen sowie Denkteams; Anregung zur Bildung solcher Gruppen und Teams“.

3.3 Beurteilung der Eignung der Organisation

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass das Programmmanagement insgesamt sowohl auf struktureller als auch auf prozeduraler Ebene funktioniert. Die Organisation der Umsetzung und die Abläufe sind im Grossen und Ganzen weitgehend geeignet, um in den fünf definierten Interventionsbereichen Projekte durchzuführen. In den verschiedenen Bereichen der Organisation ergeben sich allerdings spezifische Fragen. In der Folge wird auf diese näher eingegangen, indem die Organisation in Bezug auf die einzelnen Indikatoren zu ihrer Bewertung (siehe Tabelle 15, S. 94) durchleuchtet wird. Dabei wird in diesem Abschnitt zuerst auf die Strukturen und Ressourcen und anschliessend auf die Abläufe eingegangen. Zum Schluss werden die Erkenntnisse zusammengetragen.

3.3.1 Beurteilung der Eignung der Organisationsstrukturen

Die vorhandenen Strukturen entsprechen weitgehend den ursprünglichen organisatorischen Vorgaben. Eine Ausnahme stellt die Steuergruppe dar. Sie hat nur einmal getagt und ist daraufhin vor mehr als zwei Jahren sistiert worden. Angesichts dieser Tatsache scheint es fraglich, weshalb sie in sämtlichen Organigrammen des BAG zur Umsetzung der Strategie M+G noch immer aufgeführt ist.

In der Folge wird eine zusammenfassende Beurteilung der Klarheit der Aufgaben und Kompetenzen der beteiligten Akteure, ihrer Aufgabenerfüllung, der Zweckmässigkeit der Ressourcenausstattung sowie der Eindeutigkeit der faktischen horizontalen und vertikalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung über das gesamte Organisationsgefüge hinweg vorgenommen.

Klarheit der Aufgaben und Kompetenzen

Grundsätzlich halten sämtliche befragten Personen, die am Programmmanagement des BAG beteiligt sind, fest, ihnen seien sowohl ihre eigenen Aufgaben und Kompetenzen als auch jene der übrigen Beteiligten klar. Die Vorgesetzte wandte allerdings ein, die formalen Vorgaben zu den verschiedenen Aufgaben nicht zu kennen. Sie zeigte sich deshalb beispielsweise auch erstaunt über die Tatsache, dass eine Steuergruppe vorgesehen war.

Die übrigen Personen stellten fest, es gebe manchmal Diskussionen über die verschiedenen Aufgaben, doch kämen auf Nachfrage auch klare Botschaften von der Programmleitung. Eine Unklarheit hat während längerer Zeit in Bezug auf die Zuständigkeiten bei der Massnahme V3, Einsatz von ikÜ, bestanden. Hier ist laut der Programmleitung inzwischen eine Klärung erfolgt. Mehrere Personen auf Teilprogrammleitungsstufe betonten, ihre Funktion sei insbesondere deshalb sehr interessant, weil ihnen von der Programmleitung sehr viele Kompetenzen übertragen würden.

Die Projektevaluationen ergaben, dass die Zuständigkeiten immer klar waren trotz der personellen Wechsel beim BAG. Wechselte die Zuständigkeit des BAG zwischen verschiedenen Sektionen (z.B. Afrimedia), war dies den Projektträgern ebenfalls klar. In zwei Projekten („Rahmenprogramm Weiterbildung“, „Migration und reproduktive Gesundheit“) wurde die wechselnde personelle Zuständigkeit seitens des BAG jedoch explizit beklagt. Auch gewisse Teilprogrammleitungen stellten diesbezüglich einen Überdross bestimmter Projektträger fest.

Nicht immer klar waren die Zuständigkeiten denjenigen Personen, die in Umsetzungsgremien vertreten sind. Eine Person aus der IBG nahm die ständigen personellen Veränderungen als verwirrend, eine andere als Zeichen einer gewissen Instabilität der Organisation wahr. Eine andere Person war hingegen der Meinung, die personellen Veränderungen beim BAG hätten sich nicht auf die Arbeit der IBG ausgewirkt.

Die Umsetzung des Programms könnte insgesamt noch stärker strukturiert werden, indem pro Interventionsbereich ein Projektantrag erarbeitet würde, in dem die Tätigkeiten genau festgelegt würden, wie dies in anderen Programmen des BAG (z.B. Aids) geschieht. Die Programmleitung gab im Gespräch an, eine Umsetzung über Projektanträge würde sowohl die Leitung des Programms als auch die Koordination zwischen den Interventionsbereichen erleichtern. Sie erachtete den Aufwand für die Erstellung der Projektanträge allerdings als zu gross. Auch sei eine einmalige Vereinbarung zu wenig flexibel. Aus Sicht der Evaluation drängt sich die Einführung von Projektanträgen angesichts der relativ klaren Aufgaben und Kompetenzen der Personen nicht auf. Eine frühzeitige genauere Planung der Umsetzung würde jedoch allenfalls einen besseren Abgleich der konzeptionellen Vorgaben mit den vorhandenen Ressourcen ermöglichen (siehe Kriterium „Zweckmässigkeit der Ressourcenausstattung“).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Aufgaben und Kompetenzen beim Programmmanagement im BAG grundsätzlich klar sind und den Mandatnehmern klar kommuniziert wurden.

Grad der Aufgabenerfüllung

Die Aufgaben, welche in den organisatorischen Vorgaben aufgeführt sind, werden in der vorhandenen Organisationsstruktur weitgehend erfüllt. In der Folge wird die Aufgabenerfüllung durch die einzelnen Funktionen kurz beschrieben und tabellarisch zusammengefasst.

Die Entscheide, welche auf Stufe des Direktors des BAG, der als *Auftraggeber* fungiert, hätten gefällt werden müssen, wurden teils auf hierarchisch höherer Stufe gefällt als ursprünglich geplant (durch den Bundesrat), teils auf tieferer Stufe durch die Abteilungsleitung. Die Aufgaben wurden wahrgenommen, jedoch nicht unbedingt durch den Auftraggeber der Strategie M+G.

Tabelle 21: Aufgabenerfüllung durch den Auftraggeber

Aufgaben	Erfüllungsgrad
Auftragserteilung	(+)
Wichtige strategische und politische Entscheidungen	(+)
Entscheid. Weiterführung bzw. Antrag an BR	XX
Grad der Aufgabenerfüllung	(+)

Legende: + = hoch; (+) = eher hoch; +/- = mittel; (-) = eher tief; - = tief; XX = keine Bewertung.

Die Aufgaben der geplanten *Steuergruppe* werden weitgehend durch die *Linienvorgesetzte* wahrgenommen. Sie leistet eine Begleitung, nicht jedoch eine Überwachung der Umsetzung, bei der punktuell, insbesondere bei Mandatsvergaben, auch operative Einzelheiten zur Sprache kommen. Strategische Fragen in Bezug auf das laufende Programm werden hingegen wenig diskutiert, weil sich solche gemäss der Vorgesetzten nicht stellen.

Als umstritten erwies sich in der Analyse, inwiefern die *Linienvorgesetzte* ihre Funktion der Rückendeckung der Programmleitung erfüllt. Während die Person selber die Wahrnehmung dieser Funktion bejaht, bewerteten die Programmleitung und die Mitarbeitenden Botschaften der Vorgesetzten als widersprüchlich. Eindeutig scheint, dass das Thema Migration derzeit nicht oberste Priorität hat, was gemäss der *Linienvorgesetzten* jedoch nicht ein grundsätzliches, sondern lediglich ein zeitliches Problem ist. Schliesslich kann festgestellt werden, dass die Vorgaben der Vorgesetzten in Bezug auf die Ausrichtung einer zukünftigen Strategie – Thema Migration oder Thema Chancengleichheit – nicht eindeutig erscheinen.

Tabelle 22: Aufgabenerfüllung durch die Linienvorgesetzte

Aufgaben	Erfüllungsgrad
Überwachung der Programmumsetzung	(+)
Rückendeckung für Programmleitung	+/-
Meilensteinüberprüfung, Beschluss weiteres Vorgehen	-
Stellungnahme zu Evaluation, Vorentscheid Weiterführung	(-)
Vorbereitung Entscheidungsgrundlagen z.H. Auftraggeber	(+)
Entscheid. Mandatsvergabe bei mehr als CHF 50 000.--	+
Grad der Aufgabenerfüllung	(+)

Legende: + = hoch; (+) = eher hoch; +/- = mittel; (-) = eher tief; - = tief; XX = keine Bewertung.

Auf Stufe der *Programmleitung* lässt die Analyse den Schluss zu, dass die Prioritäten weniger auf der Umsetzung der gegenwärtigen Strategie M+G, deren Leitung eigentlich die Hauptaufgabe der Programmleitung darstellt, liegen, sondern auf der Erarbeitung einer zukünftigen Strategie bzw. zukünftiger Strategien; neben dem Fachbereich M+G laufen auch

im Fachbereich Gender Health sowie auf Amtsstufe entsprechende Entwicklungsprozesse. Die festgestellte Fokussierung auf die Zukunft mag zum Teil eine Folge der beschriebenen Unsicherheit in Bezug auf die amtsinterne Unterstützung darstellen. Auf Teilprogrammle- tungsstufe wird grundsätzlich eine grössere Aufmerksamkeit für die in den Interventionsbe- reichen laufenden Entwicklungen gewünscht, insgesamt wird die Leitung jedoch sehr positiv beurteilt.

In Bezug auf das Controlling der Umsetzung des Programms, welches der Programmleitung obliegt, gibt es eine Reihe von Instrumenten zur Erfassung des Ist-Zustands, hingegen be- schränken sich die Instrumente zur Definition des Soll-Zustands weitgehend auf die vom Amt vorgeschriebene Zielformulierung. Diesbezüglich wurde insbesondere von vorgesetzter Stelle ein Verbesserungsbedarf festgestellt.

Beachtliche Ressourcen wendet die Programmleitung für die verschiedenen Umsetzungs- gremien auf (siehe dazu Kapitel 2).

Tabelle 23: Aufgabenerfüllung durch die Programmleitung

<i>Aufgaben</i>	<i>Erfüllungsgrad</i>
Planung und Leitung der Umsetzung	(+)
Erarbeitung, Umsetzung, Anpassung Massnahmenplan	+/-
Entscheid Mandatsvergaben bis CHF 50 000.-	+
Leitung Umsetzungsgremien (PGÄ, IBG, SBM, KMFG, GMFG)	(+)
Vorbereitung Entscheidungsgrundlagen z.H. Linienvorgesetzte	+/-
Information der Vorgesetzten zu Stand des Programms	+
<i>Grad der Aufgabenerfüllung</i>	<i>(+)</i>

Legende: + = hoch; (+) = eher hoch; +/- = mittel; (-) = eher tief; - = tief; XX = keine Bewertung.

Bei den *Teilprogrammleitungen* steht die operative Arbeit in den einzelnen Interventionsbe- reichen im Vordergrund. Sowohl die Mandatsvergabe als auch das Controlling und die Betreuung der Projekte liegen weitgehend in der Verantwortung der einzelnen Zuständigen. Als mühsam wird das Vertragsmanagement empfunden, doch können verschiedene Personen den diesbezüglich gestellten Anforderungen zur Definition von Leistungszielen und Wirkun- gen im Hinblick auf eine überlegte Konzeption der Projekte Positives abgewinnen. Das Con- trolling wird ebenfalls als wichtige Aufgabe betrachtet. Schwachstellen zeigten sich diesbe- züglich bei den Vorgaben für die Selbstevaluation sowie bei der Kontrolle von Abrechnungen, die unter dem Ausgabendruck gegen Ende des Kalenderjahrs insbesondere bei einer unge- eigneten Planung nur noch oberflächlich wahrgenommen werden konnte. Die Arbeit der Teilprogrammleitungen wird insgesamt von den Projektverantwortlichen als gut eingestuft.

Neben der operativen Leitung der Interventionsbereiche binden die Umsetzungsgremien auch auf dieser Stufe erhebliche Ressourcen. Wie in Kapitel 2 dargestellt, haben diese Gremien die Koordination mit anderen Akteuren, die ebenfalls eine Aufgabe der Teilprogrammleitungen darstellt, jedoch erheblich erleichtert. Nicht explizit als Aufgabe im Pflichtenheft der Teilprogrammleitungen aufgeführt ist die BAG-interne Vernetzung, obwohl dieser insbesondere im IB I, aber auch in anderen Interventionsbereichen eine wachsende Bedeutung zukommt (siehe Kapitel 2.5.2). Zwischen den Interventionsbereichen wird die Abstimmung generell als gut beurteilt, doch findet eher eine Koordination im Sinne einer gegenseitigen Abgrenzung als eine Koordination, verstanden als die Nutzung von Synergien, statt.

Nur am Rande findet eine Mitwirkung der Teilprogrammleitungen auf strategischer Stufe statt, die über die einzelnen Teilbereiche hinausgeht. Zu kurz kommt nach Ansicht der Personen ausserdem die Aneignung von Fachwissen, was sich unter Umständen auch negativ auf die Projektarbeit ausgewirkt hat.

Tabelle 24: Aufgabenerfüllung durch die Teilprogrammleitungen

<i>Aufgaben</i>	<i>Erfüllungsgrad</i>
Operative Leitung der Interventionsbereiche, Projektbetreuung	(+)
Mitarbeit bei der strategischen Leitung: Vorschläge und Teilstrategien	+/-
Mitwirkung bei anderen Interventionsbereichen, interne Koordination	(+)
IBG, SBM, KMFG, GMFG: Vorbereitung und Sitzungsteilnahme	+
Koordination mit anderen Bundesstellen, Kantone, Organisationen	XX
Aneignung von Fachwissen, Wissenstransfer	(-)
<i>Grad der Aufgabenerfüllung</i>	(+)

Legende: + = hoch; (+) = eher hoch; +/- = mittel; (-) = eher tief; - = tief; XX = keine Bewertung.

Insgesamt zeigen die obigen Erläuterungen, dass der Grad der Aufgabenerfüllung durchwegs eher hoch ist. Die verschiedenen Funktionen werden wahrgenommen.

Zweckmässigkeit der Ressourcenausstattung

Die Zweckmässigkeit der Ressourcenausstattung wird im Hinblick auf die Aufgaben der einzelnen Stellen beurteilt. Zuerst werden die personellen und anschliessend die finanziellen Ressourcen betrachtet. Bei den personellen Ressourcen wird einerseits beurteilt, ob die für die Umsetzung der Strategie M+G eingesetzte Zeit für die Wahrnehmung der Aufgaben angemessen ist, andererseits wird betrachtet, ob das notwendige Wissen bei den Akteuren vorhanden ist.

Zeitliche Ressourcen

Gemäss den organisatorischen Vorgaben hat die *Linienvorgesetzte*, welche anstelle der ursprünglich geplanten Steuergruppe steht, eine recht umfangreiche Liste von Aufgaben wahrzunehmen. Die dafür eingesetzten zeitlichen Ressourcen können als angemessen bewertet werden; sie übersteigen bei weitem die ursprünglich für die Steuergruppe geplanten zeitlichen Ressourcen.

Der Zeiteinsatz der *Programmleitung* für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist eindeutig als knapp zu beurteilen. Die Programmleitung ist sowohl nach eigener Aussage als auch laut der Vorgesetzten und den Mitarbeitenden einer sehr hohen Arbeitsbelastung ausgesetzt. Diese ist insbesondere eine Folge der Übernahme der Sektionsleitung und des aus der Doppelfunktion entstandenen Aufgabenwachstums bei gleich bleibenden personellen Ressourcen. Andererseits wendet die Programmleitung, wie oben bereits erwähnt, relativ viel Zeit für die Beschäftigung mit der Zukunft auf. Aus Sicht der Evaluation der Strategie M+G wäre ein grösserer Ressourceneinsatz der Programmleitung für die laufenden Programmtätigkeiten angemessen.

Auf Stufe der *Teilprogrammleitungen* stehen für die Betreuung der beiden ersten Interventionsbereiche Bildung (IB B) und Information, Prävention, Gesundheitsförderung (IB I) stehen je 80 Stellenprozente zur Verfügung, für die Bereiche Versorgung (IB V) und Forschung (IB F) zusammen bisher 75% und seit dem 1. August 2006 50% (siehe Tabelle 17). Diese Ressourcenzuteilung entspricht den Prioritäten der Interventionsbereiche. Bei allen Interventionsbereichen zeigte sich indessen, dass die zeitlichen Möglichkeiten der Mitarbeitenden nicht ausreichen, um alle vorgesehenen Massnahmen durchzuführen.

Im IB B ist die Mandatzahl aufgrund der Subventionierung von Ausbildungsgängen für ikÜ sehr hoch. Gemäss der ehemaligen Bereichsleitung hätten die personellen Ressourcen für den IB B gereicht, jedoch ergab sich der Engpass aufgrund der zusätzlichen Vernetzung mit der EKA im Rahmen der Umsetzung der Massnahme V3, Einsatz von ikÜ. Die Massnahme B2, interkulturelle Vermittlung, wurde deshalb zurückgestellt. Die Federführung für die Umsetzung der Massnahme V3 wurde mittlerweile dem IB V zugewiesen. Während die Programmleitung die Ressourcen im IB B gegenwärtig als ausreichend einschätzt, liegen sie nach Ansicht der aktuellen Bereichsleitung etwas an der unteren Grenze.

Im IB I sollten ursprünglich fünf Themenbereiche bearbeitet werden (Information, Sucht, HIV/Aids, sexuelle und reproduktive Gesundheit, Sicherheit am Arbeitsplatz). Diese thematische Breite war mit den vorhandenen personellen Ressourcen nicht zu bewältigen, weshalb ein Themenfeld gänzlich gestrichen wurde (Sicherheit am Arbeitsplatz) und bei zwei Themenbereichen versucht wurde, diese über ein BAG-internes „Migration Mainstreaming“ zu bearbeiten (Sucht, HIV/Aids), was in unterschiedlichem Ausmass gelungen ist (siehe dazu

Kapitel 2.5.2). Diese BAG-interne Vernetzung ist gemäss beiden in diesem Bereich tätigen Personen ihrerseits aber zeitintensiv und kommt neben der Projektarbeit eher zu kurz. Die Person, die für den Themenbereich „sexuelle und reproduktive Gesundheit“ verantwortlich ist und gleichzeitig den Fachbereich Gender Health leitet, gab ausserdem an, letzteres nehme den überwiegenden Teil ihrer Ressourcen in Anspruch. Die Programmleitung beurteilte die Aufteilung der Aufgaben im IB I auf zwei Personen aufgrund der „grauen Arbeitszeit“ als nicht ideal. Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, dass in diesem Interventionsbereich durch Abstriche bei den Aufgaben grundsätzlich ein besseres Verhältnis zu den vorhandenen Ressourcen geschaffen werden konnte.

Auch in den IB V und F reichten die personellen Ressourcen laut der zuständigen Teilprogrammleitung nicht, um die operativen Vorgaben im Strategiepapier zu erfüllen. Sie habe deshalb im IB V wenige, dafür grössere Projekte initiiert und die Intensität der Betreuung den Ressourcen angepasst. Die Massnahme V3 wurde ausserdem weitgehend an die Teilprogrammleitung des IB B abgegeben, wobei die Federführung der Umsetzung mittlerweile wieder im IB V liegt. Mit der Reduktion der Teilprogrammleitung der beiden Bereiche von 75% auf 50% reichen die Ressourcen sowohl nach Ansicht der Bereichs- als auch der Programmleitung nicht mehr aus, um sämtliche Aufgaben zu erfüllen. Es müssten Prioritäten gesetzt werden, was sich allerdings in der gegenwärtigen Phase, da insbesondere im IB F die Studien abgeschlossen werden und es darum gehe, die Ergebnisse zu verwerten, schwierig gestalte. Während die zuständige Teilprogrammleitung die Kürzung als inhaltlich wenig begründet wertete, rechtfertigte sie die Programmleitung mit Verweis auf die geringste Priorität, welche den beiden Bereichen im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G zukomme. Insgesamt sei der Fachbereich M+G bei der Aufgabenverzichtplanung des Bundes mit der verlangten Streichung von 30 Stellenprozenten (noch zusätzlich 5% im Sekretariat) gut weggekommen.

Die personelle Ressourcenknappheit hatte somit in allen Interventionsbereichen zur Folge, dass gewisse Massnahmen bzw. vorgesehene Themenbereiche zurückgestellt wurden. Ausserdem weisen die Evaluationen von zwei Projekten, bei denen Leistungsdefizite festgestellt wurden, darauf hin, dass die zeitlichen Ressourcen der zuständigen BAG-Mitarbeitenden nicht durchwegs für eine gute Begleitarbeit genügen:

- Beim Projekt „Migration und reproduktive Gesundheit“ hätte das BAG bei den Schwierigkeiten in der Umsetzung nach den Ergebnissen der Evaluation früher eingreifen sollen. Zudem deuten die Missverständnisse in der Kommunikation darauf hin, dass das BAG für die Klärung der Rollen und der Aufgaben mehr Zeit hätte investieren sollen.
- Beim Projekt „Rahmenprogramm Weiterbildung“ erwiesen sich insbesondere die Wahl des Projektträgers und die ungenügende Abklärung der Ausgangslage als erfolgskritisch.

Hier hätte das BAG sorgfältiger vorgehen und mehr Zeit für die notwendigen Abklärungen investieren müssen.

Abgesehen von diesen zwei Fällen lässt sich aus der mehrheitlich als gut beurteilten Zusammenarbeit zwischen BAG und Projektträgern schliessen, dass die Betreuung seitens des BAG von den Projektträgern im Allgemeinen als genügend wahrgenommen wurde. Die Teilprogrammleitungen gaben zu bedenken, der Bedarf an Betreuung hänge stark vom Projekt und der Trägerschaft ab. Sie hätten gerne verschiedentlich mehr Zeit für die Mandatsbetreuung aufgewendet.

Eine grundsätzliche Schwierigkeit stellt gemäss der Programmleitung die vergleichsweise hohe Zahl von Teilpensen und Wechseln statt. Diese bedeuteten für alle Beteiligten Mehrarbeit. Eine Person stellte zudem fest, ihr Wechsel habe zu einem sehr ungünstigen Zeitpunkt stattgefunden, indem gerade in sämtlichen Projekten eine Mandatserneuerung angestanden sei. Dass die personellen Wechsel der Grund waren für die Verschiebung des GMFG auf das Jahr 2006, zeigte auch, dass sie bis zu einem gewissen Grade das Programmmanagement beeinträchtigten. Allerdings stellten sie nach Ansicht des Programnteams insofern eine Chance dar, als sie neue Perspektiven eröffnen. Auch die Programmleitung hielt fest, jede Person bringe andere Erfahrungen mit, was Diskussionen interessanter mache. Die Nutzbarmachung dieser Erfahrungen bewertete sie allerdings als schwierig. Von Seiten der Vorgesetzten wurde dagegen eher auf die Stabilität bei gewissen Personen hingewiesen.

Während bei der Vorgesetzten die für die Strategie M+G eingesetzten zeitlichen Ressourcen als angemessen zu bewerten sind, erweisen sie sich sowohl auf Stufe der Programmleitung als auch der Teilprogrammleitungen als knapp. Derweil dies bei der Programmleitung insbesondere auf einen Aufgabenzuwachs durch die Übernahme der Sektionsleitungsfunktion zurückzuführen ist, erwiesen sich die Vorgaben des Strategiepapiers für die Umsetzung von Massnahmen angesichts der vorhandenen Ressourcen auf Teilprogrammleitungsstufe von Anfang an als zu ambitioniert. In allen Interventionsbereichen wurden denn auch gewisse Massnahmen bzw. Themenbereiche zurückgestellt. Ausserdem führten die beschränkten zeitlichen Möglichkeiten der Teilprogrammleitungen dazu, dass gewisse Projekte nicht optimal konzipiert und nicht genügend begleitet wurden, was sich in gewissen Fällen in einer schlechteren Qualität niederschlug. Im IB F hat eine zusätzliche Kürzung der Ressourcen bei der Bereichsleitung stattgefunden, die angesichts der Prioritäten der Strategie M+G zwar gerechtfertigt ist, jedoch zu einem kritischen Zeitpunkt geschieht, da die Gefahr besteht, dass die durchgeführten Studien nur unzureichend verwertet werden.

Erfahrung und Know-how

Zur Erfahrung und dem Know-how der beteiligten Akteure lassen sich aus der Evaluation nur beschränkt Aussagen machen.

Die organisatorische Ansiedlung der Strategie M+G im Direktionsbereich Gesundheitspolitik ist gemäss zwei Personen aus dem Programmteam sinnvoll, da es sich um ein Querschnittsthema handelt. Auf Stufe der Vorgesetzten führte der Wechsel der Strategie M+G in den neuen Direktionsbereich jedoch dazu, dass zunächst das Wissen um Fragen, die sich im Bereich M+G stellen, fehlte. Dieser Wissenstransfer wurde von der Programmleitung als Herausforderung bezeichnet.

Positiv hervorgehoben wurde die Erfahrung jener Person, die im Stab ein Mandat zur Unterstützung der Programmleitung erfüllt. Sie habe durch Stellvertretungen im Fachbereich M+G, die sie in der Vergangenheit wahrgenommen hatte, Einblick in sämtliche Bereiche und diene deshalb als Informationsdrehscheibe. Sie könne dem Programmteam viele Arbeiten abnehmen, was sowohl von der Programmleitung als auch von den Teilprogrammleitungen gelobt wurde. Allerdings bleibt der Arbeitsaufwand auf beiden Ebenen, wie oben dargelegt, hoch.

Für die Entlastung der Programmleitung wurde neben dieser Person und der administrativen Unterstützung, die als gut bewertet werden kann, ein weiteres Mandat zur Kommunikation an eine Person aus einer externen Organisationsfirma vergeben (siehe Abschnitt 3.4 zur Analyse der Kommunikation). Die Evaluation kommt diesbezüglich zum Schluss, dass diese Person aufgrund ihres Erfahrungshintergrunds die Programmleitung nur begrenzt entlasten konnte.

Über die Teilprogrammleitungen äusserten sich die befragten Personen aus den verschiedenen Umsetzungsgremien wenn, dann fast ausschliesslich positiv (nur in einem Fall wurde die Kompetenz einer Person in Zweifel gezogen). In Gesprächen besonders hervorgehoben wurde das Engagement der Personen. Auch die Tatsache, dass in mehreren Projektevaluationen die Zusammenarbeit zwischen BAG und den Projektträgern explizit als gut bezeichnet und in der überwiegenden Mehrheit nicht beanstandet wurde, lässt den Schluss zu, dass die Teilprogrammleitungen als kompetent betrachtet werden können. Die Leistungsdefizite, die bei zwei Projekten festgestellt wurden („Rahmenprogramm Weiterbildung“, „Migration und reproduktive Gesundheit“), sind gemäss der Evaluation weniger auf Kompetenzdefizite als auf fehlende zeitliche Ressourcen und wechselnde Zuständigkeiten zurückzuführen.

Insgesamt kann somit festgestellt werden, dass sich die Programmleitung abgesehen von der Kommunikation die geeigneten Ressourcen für die Umsetzung der Strategie M+G beschafft hat.

Finanzielle Ressourcen

Bei den finanziellen Ressourcen wird zunächst ein Vergleich mit den ursprünglich geplanten Mitteln und den Prioritäten der einzelnen Interventionsbereiche vorgenommen. Anschließend wird die finanzielle Ressourcensituation angesichts der Aufgaben in den einzelnen Bereichen bewertet.

Die für Projekte budgetierten und ausgegebenen Mittel (siehe Tabelle 18, S. 107) liegen für sämtliche Jahre unter den ursprünglich im Strategiepapier vorgesehenen Ausgaben von bis zu CHF 5 Mio. für das Jahr 2006 (vgl. Ledermann et al. 2006). Sie sind aber auch geringer ausgefallen, als im Projektantrag vorgesehen, bei dem bereits eine Kürzung im Vergleich zum Strategiepapier stattgefunden hatte (BAG 2003: 6). Namentlich hat die vorgesehene Aufstockung von rund CHF 3 Mio. für die Jahre 2003 und 2004 auf gut CHF 4 Mio. für die Jahre 2005 und 2006 nicht stattgefunden. Die tatsächlichen Gesamtkosten für die Jahre 2003 bis 2006 sind damit von anfänglich geplanten CHF 18,7 Mio. auf etwa CHF 12,3 Mio. um rund ein Drittel gesunken.

Betrachtet man die budgetierten und die effektiven finanziellen Ressourcen nach Interventionsbereichen, fällt auf, dass die budgetierten Mittel in allen Jahren nach den Prioritäten der Strategie M+G verteilt worden sind. Für den IB B wurden demnach durchschnittlich 33%, für den IB I 31%, für den IB V 23% und für den IB F 13% der Mittel budgetiert. Die effektiv verwendeten Mittel entsprachen hingegen in keinem der drei Jahre von 2003 bis 2005 der Reihenfolge der Prioritäten der Strategie M+G. Im gemäss Schwerpunktsetzung wichtigsten IB B wurde in keinem Jahr am meisten Geld eingesetzt. Stattdessen lag dieser Bereich zweimal an zweiter und einmal gar nur an dritter Stelle. In zwei Jahren erhielt stattdessen der zweitrangige IB I erste Priorität, in einem Jahr (2004) sogar der IB F, dem die geringste Priorität zukommen sollte. Am aussagekräftigsten dürfte der durchschnittliche Mitteleinsatz sein, bei dem der IB I mit 38% deutlich an erster Stelle vor dem IB B mit 26%, dem IB F mit 20% und dem IB V mit 16% liegt. Dies lässt den Schluss zu, dass die ursprünglich gesetzten Prioritäten im Strategiepapier bei der Umsetzung in den Jahren 2003 bis 2005 nicht respektiert wurden, sondern dem IB I und dem IB F ein deutlich höheres Gewicht zukam als geplant.

Laut der Teilprogrammleitung im IB I, die seit Beginn an der Umsetzung der Strategie M+G beteiligt ist, waren die hohen Ausgaben in ihrem Bereich auf interne Umlagerungen aus den anderen Bereichen zurückzuführen, in denen das Budget jeweils nicht ausgeschöpft werden konnte. Aufgrund des breiten thematischen Spektrums habe es im IB I immer gute Investitionsmöglichkeiten gegeben. Die ehemalige Teilprogrammleitung im IB B bestätigte ihrerseits, der Bereich sei finanziell immer gut dotiert gewesen und das Budget habe zum Teil nicht ausgeschöpft werden können. Die gegenwärtige Bereichsleitung beurteilte die diesjährige Finanzsituation in ihrem Bereich aufgrund von verschiedenen zusätzlichen Aufwendungen

im Fachbereich M+G (z.B. Auftrag zur Entwicklung einer Nachfolgestrategie) hingegen eher als eng. Weitere Kürzungen im IB B hätten substanzielle Folgen. Knappe Ressourcen würden jedoch zu einem überlegten Mitteleinsatz zwingen, wie auch eine weitere Person betonte. Grundsätzlich wären etwas mehr personelle Ressourcen im Verhältnis zu den finanziellen Mitteln gemäss den Teilprogrammleitungen wünschbar.

Die Projektträger zeigten sich in zwei Dritteln der Fälle mit den vom BAG zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln zufrieden. Bei einzelnen Projekten mussten hingegen aufgrund der knappen finanziellen Mittel Verzögerungen in Kauf genommen werden.²⁰ Bei zwei Projekten wurde eine Diskrepanz zwischen den Leistungsanforderungen und den zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln festgestellt.²¹ Bei der Beurteilung der finanziellen Mittel in den Projekten lassen sich keine Unterschiede nach Interventionsbereichen feststellen. Mehrheitlich können die vom BAG gesprochenen Gelder im Vergleich zu den Leistungen als angemessen bewertet werden.

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die finanziellen Mittel geringer ausfielen als geplant. Umlagerungen zwischen den Interventionsbereichen, die aufgrund des systemimmanenten Anreizes zur Ausschöpfung der Jahresbudgets vorgenommen wurden, haben ausserdem zu einer Verzerrung der Schwerpunkte geführt haben. Die tatsächlichen Ausgaben in den einzelnen Bereichen entsprachen nicht mehr ihren ursprünglichen Prioritäten. Insbesondere für den IB I, aber auch für den IB F ist mehr Geld ausgegeben worden als budgetiert. Aus den Projektevaluationen gibt es dabei keinen Hinweis für einen unüberlegten Umgang mit den Ressourcen. Vielmehr wurden gerade im IB I die finanziellen Ressourcen bei gewissen Projekten als knapp bewertet. Bei zwei Dritteln der Projekte waren die finanziellen Mittel hingegen angemessen. Damit ist der Einsatz der finanziellen Ressourcen auf Projektebene, nicht hingegen auf Stufe der Interventionsbereiche als zweckmässig zu beurteilen.

Eindeutigkeit der faktischen Aufgaben- und Kompetenzverteilung

Die Eindeutigkeit der faktischen Aufgaben- und Kompetenzverteilung kann einerseits aus horizontaler Sicht (Abstimmung auf gleicher hierarchischer Stufe) und andererseits in vertikaler Richtung (Abstimmung zwischen verschiedenen hierarchischen Ebenen) betrachtet werden.

²⁰ Die knappen finanziellen Ressourcen führten zu Verzögerungen (Interpret) oder zu Engpässen bei der Arbeit der Projektleitung (Afrimedia).

²¹ In der Projektevaluation „Drehscheibe Gesundheitsinformationen (Migesplus)“ wurden die personellen Ressourcen angesichts der Aufgaben und die Ressourcen des Projektpools als zu knapp erachtet. Beim Projekt „Migration und reproduktive Gesundheit“ beklagten die Projektverantwortlichen ein Missverhältnis zwischen den inhaltlichen Forderungen und Vorgaben des BAG und den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln.

Horizontale Aufgaben- und Kompetenzverteilung

Die Frage nach der Eindeutigkeit der horizontalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung stellt sich bei der Umsetzung der Strategie M+G namentlich in Bezug auf die Teilprogrammleitungen, die auf derselben hierarchischen Stufe stehen. Wie die Analyse der internen Koordination ergeben hat, ist die gegenseitige Abgrenzung grundsätzlich klar. Einzig in Bezug auf eine Massnahme (V3: Einsatz von ikÜ) waren die Zuständigkeiten über längere Zeit unklar. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass inzwischen eine Klärung stattgefunden hat.

Insgesamt kann somit gegenwärtig von einer eindeutigen horizontalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung ausgegangen werden.

Vertikale Aufgaben- und Kompetenzverteilung

Die Abgrenzung der Aufgaben und Kompetenzen in vertikaler Hinsicht erwies sich bei der Evaluation ebenfalls als weitgehend klar. Einzig die Stufe der Behandlung von strategischen Aufgaben war etwas unklar. Nach Einschätzung der Programmleitung müsste bei strategischen Fragen zur laufenden Strategie M+G noch stärker eine Diskussion mit der Linienvorgesetzten stattfinden. Die Teilprogrammleitungen ihrerseits sahen ihre im Pflichtenheft verankerte strategische Mitwirkung nicht als genügend erfüllt. Sie möchten noch stärker einbezogen werden.

Daneben wurde in Bezug auf die Leitung der Umsetzungsgremien zwar nicht bemängelt, die Zuweisung dieser Aufgabe sei unklar – sie obliegt bei allen Gremien der Programmleitung –, doch wurde die Frage nach der Zweckmässigkeit dieser Zuweisung gestellt. Laut der Vorgesetzten könnte die Sitzungsleitung je nach Aufgabe des Gremiums auch auf Stufe der Teilprogrammleitungen wahrgenommen werden, oder aber es müsste umgekehrt allenfalls auch die Vorgesetzte selber ein bestimmtes Gremium leiten.

Die vertikale Aufgaben- und Kompetenzverteilung ist über das Ganze gesehen ebenfalls eindeutig. Einzig bei strategischen Fragen wünschte sich die Teilprogrammleitungsebene mehr Mitsprache, während die Programmleitung eine stärkere Beteiligung von oben vermisste. Ausserdem wurde angeregt, die hierarchische Ebene für die Wahrnehmung der Aufgabe der Sitzungsleitung bei den Umsetzungsgremien zu überprüfen.

3.3.2 Beurteilung der Eignung der Abläufe

Bei den Abläufen wird bewertet, wie klar sie den Beteiligten sind und ob sie zeitgerecht und sachgerecht sind. Weiter wird die Länge der Kommunikations- und Entscheidungswege und die Qualität der Zusammenarbeit betrachtet sowie der Nutzungsgrad des in der Umsetzungsstruktur vorhandenen Vernetzungspotenzials abgeschätzt.

Klarheit der Abläufe

Die Abläufe sind in der vorhandenen Organisationsstruktur prinzipiell als klar zu bewerten. Eine Unklarheit besteht bezüglich der Information der Amtsspitze: Es war vorgesehen, dass die Steuergruppe dem Amtsdirektor als Auftraggeber jährlich Bericht erstattet. Eine solche regelmässige Information findet jedoch nicht statt (siehe auch folgendes Kriterium „Zeit- und Sachgerechtigkeit des Informationsflusses“). Zum Zeitpunkt der Gespräche war aufgrund der offenen Frage der Zuständigkeit für die Massnahme V3 (Einsatz von ikÜ) ebenfalls nicht klar, wie die Umsetzung der Massnahme ablaufen sollte. Diese Unklarheit wurde mittlerweile gemäss Stellungnahme der Programmleitung behoben.

Daneben zeigte sich gerade bei Aufgaben, die nicht vollständig erfüllt wurden (siehe oben), dass die diesbezüglichen Abläufe nur wenig strukturiert oder ungeeignet sind.

Auf Stufe der *Programmleitung* war ursprünglich die Erstellung eines Massnahmenplans vorgesehen gewesen, in den Etappenziele und bisher Erreichtes eingetragen worden wären. Auf die Erarbeitung dieses Plans wurde schliesslich verzichtet. Für die Erfassung des Ist-Zustands sind verschiedene Instrumente vorhanden. Bei der Definition des Soll-Zustands besteht einzig die jährliche Festlegung von Zielen auf Sektions-, Fachbereichs-, Interventionsbereichs- und Mitarbeitererebene. Eine genauere Planung durch den Ausbau der entsprechenden Instrumente sowie eine stärkere Systematisierung des Vergleichs von Soll und Ist im Rahmen einer Art Selbstevaluation wäre gerade auch angesichts der knappen personellen Ressourcen gemäss Einschätzung der Evaluation erstrebenswert.

Auf Stufe der *Teilprogrammleitungen* ergab die Evaluation, dass bisher Kriterien für die Mandatsvergabe fehlen, was teilweise als Schwierigkeit wahrgenommen wurde. Ein Katalog möglicher Kriterien könnte die Wahl geeigneter Mandatsnehmer erleichtern. Die laufenden Bestrebungen zur Festlegung von Kriterien, die eine migrations- und geschlechtergerechte Projektarbeit garantieren sollen, werden von der Evaluation in diesem Zusammenhang als erster Schritt als wichtig erachtet.

In Bezug auf die Verträge stellte die Evaluation ausserdem Schwächen bei den Angaben zu den angestrebten Wirkungen sowie zu den Erfordernissen der Selbstevaluation fest. Diese rühren nach Erkenntnis der Evaluation insbesondere von fehlendem Know-how der Teilprogrammleitungen her, die daher die entsprechenden Vertragsteile nur unvollständig bzw. nicht korrekt ausfüllen konnten. Die Abläufe der Vertragserarbeitung erwiesen sich insofern als ungeeignet, als kein systematischer Einbezug des entsprechenden Know-hows der Sektion FEB, die für Evaluationen zuständig ist, stattgefunden hat.

Beim Controlling zeigte sich, dass die Abläufe für die Bezahlung der Mandatnehmer nicht geeignet sind. Sämtliche Personen berichteten von Engpässen zum Jahresende, die entstanden, weil Abrechnungen erst zu einem sehr späten Zeitpunkt vorlagen und das Geld noch im

selben Kalenderjahr ausgegeben werden musste. Eine gründliche Kontrolle der Abrechnungen war in dieser Situation, obwohl als notwendig erachtet, nicht mehr möglich.

Auf Projektebene kaum strukturiert waren die Koordinationsabläufe zwischen den Projekten. Zwar fand punktuell eine Koordination zwischen verschiedenen Trägern statt, diese war aber grösstenteils spontan und kaum vom BAG gelenkt. Eine systematische Koordination der Projekte durch die Teilprogrammleitungen hat nicht stattgefunden.

Insgesamt sind die Abläufe des Programmmanagements klar. Verbesserungsbedarf zeigte sich bei den Abläufen in Bezug auf jene Aufgaben, die schliesslich auch nicht vollständig erfüllt werden konnten. Bei der Vertragserarbeitung wurde bezüglich der Festlegung der Wirkungen und den Erfordernissen der Selbstevaluation das Know-how der für die Evaluation zuständigen Sektion FEB nicht eingefordert. Bei der Ausgestaltung der Zahlungsmodalitäten wurde zu wenig darauf geachtet, dass die Zahlungstermine bereits auf Mitte des Jahres fallen, damit eine gründliche Kontrolle der Abrechnungen möglich ist. Als wenig strukturiert erwies sich ausserdem die Koordination zwischen den Projekten. Als förderlich erachtet würde daneben eine genauere Planung der Umsetzung durch den Ausbau der entsprechenden Instrumente sowie eine stärkere Strukturierung der Mandatsvergabe durch die Erarbeitung von Kriterien, die als Orientierungspunkte dienen können.

Zeit- und Sachgerechtigkeit des Informationsflusses

Bei den Informationsflüssen bestehen Schwierigkeiten in Bezug auf die vorgesetzten Stellen. Die direkte Vorgesetzte wird über wöchentliche Gespräche und die Zustellung der Zweiwochenberichte zwar gut informiert; entgegen den organisatorischen Vorgaben findet jedoch keine regelmässige Information der hierarchisch höheren Stellen statt. Dies liegt gemäss der Vorgesetzten daran, dass ein entsprechendes Produkt (Jahresbericht) fehlt.

Der Informationsfluss von oben nach unten wird vom Programmteam als zurückhaltend empfunden. Das BAG funktioniere diesbezüglich strikte hierarchisch; Informationen von der Amtsspitze gelangten nicht bis zur Sektion.

Die Information zwischen der Programmleitung und den Teilprogrammleitungen wurde grundsätzlich als gut bewertet. Aufgrund der eigenen Überlastung informiere die Programmleitung ihre Stellvertretung aber nur ungenügend. Dieses Problem sei erkannt, war zum Zeitpunkt der Gespräche aber noch nicht behoben. Eine bessere Information dieser Person könnte sich allerdings bei einem Ausfall der Programmleitung als entscheidend erweisen.

Zwei Personen äusserten die Ansicht, es müsse häufig nachgefragt werden, um an Informationen zu gelangen. So seien die Protokolle z.B. zugänglich, würden aber intern nicht verschickt. Insofern sei die Informationsstrategie teamintern verhalten.

Es lässt sich somit feststellen, dass die Information zu und von den hierarchisch höheren Stellen eher unzulänglich ist. Innerhalb des Programmteams ist der Informationsfluss gut, die Informationsstrategie aber eher zurückhaltend. Die Stellvertretung der Programmleitung ist bisher von der Programmleitung zu wenig auf dem Laufenden gehalten worden.

Länge der Kommunikations- und Entscheidungswege

Innerhalb des Programmteams sind die Kommunikations- und Entscheidungswege kurz: Die Teilprogrammleitungen haben weit reichende Kompetenzen und können viele Entscheide selber bzw. in Absprache mit der Programmleitung treffen.

Hingegen wurde entsprechend den Schwierigkeiten bei der Information (siehe oben) auch die Kommunikation der Strategie M+G gegenüber den hierarchisch höheren Stellen vom Programmteam als schwierig bewertet. Angesichts der zahlreichen hierarchischen Stufen sei die Gefahr, dass ein Anliegen untergehe, sehr gross. Die Vorgesetzte gab diesbezüglich zu bedenken, in der Direktion bestünden gegenwärtig andere Prioritäten.

Nicht nur die Kommunikation, sondern auch die Entscheidungsfindung erwies sich als schwierig, sobald die hierarchisch höheren Stellen betroffen waren. Entscheide würden gemäss Programmleitung einer „Salomitaktik“ entsprechend nach oben geschoben.

Während die Kommunikation und Entscheidungsfindung im Programmteam gut läuft, werden Anliegen und Beschlüsse, die durch die vorgesetzten Stellen behandelt werden müssen, eher zögerlich angegangen. Die Zahl der hierarchischen Stufen und die damit einhergehende Länge der Kommunikations- und Entscheidungswege erweisen sich als Hindernis.

Qualität der Zusammenarbeit

Die Qualität der Zusammenarbeit wird ausgehend von der Zufriedenheit der beteiligten Akteure, ihrem Engagement und der Intensität der Zusammenarbeit beurteilt.

Die Zusammenarbeit zwischen der Programmleitung und den vorgesetzten Stellen wurde bisher durch Probleme bei der Information und Entscheidungsfindung (siehe oben) erschwert. So nahm das Programmteam die Rückendeckung für das Programm eher als schwach wahr. Zwar nimmt sich die direkte Vorgesetzte der Programmleitung Zeit für regelmässige Gespräche, doch wurde vom Programmteam ein aktiveres Engagement vermisst.

Die Zusammenarbeit zwischen der Programmleitung und den Teilprogrammleitungen wurde hingegen von sämtlichen Beteiligten gelobt. Auch über die Zusammenarbeit zwischen den Teilprogrammleitungen untereinander äusserten sich die Beteiligten durchwegs positiv. Jede Person sei allerdings weitgehend in ihrem eigenen Bereich tätig; nur zwischen den zwei Personen, die gemeinsam den IB I leiten, wurde die Zusammenarbeit explizit als eng bezeichnet.

Die Zusammenarbeit zwischen Teilprogrammleitungen und Projektnehmern wurde von ersteren mehrheitlich gelobt. Mit einzelnen Trägerorganisationen sei die Zusammenarbeit allerdings schwierig gewesen. Erschwerend seien bei gewissen Projekten die personellen Wechsel beim BAG gewesen: Die Diskontinuität habe die Qualität der Betreuung beeinträchtigt, was sich negativ auf die Zufriedenheit der Projektträger ausgewirkt habe. Tatsächlich wurde die Zahl der Wechsel in einer Projektevaluation beklagt. Die Mehrheit der Projektträger war mit der Zusammenarbeit mit dem BAG allerdings zufrieden (oder äusserte sich zumindest nicht negativ). Nur bei zwei Projekten wurde in ganz bestimmten Bereichen ein stärkeres Engagement seitens des BAG gewünscht. Eine Teilprogrammleitung bemängelte ihrerseits grundsätzlich, die Projektträger stünden weniger in einem partnerschaftlichen als in einem Wettbewerbsverhältnis zum BAG. Dies wirke sich z.B. negativ auf die Weitergabe von Wissen aus.

Die Zusammenarbeit unter verschiedenen Projektträgern wurde von drei Projektverantwortlichen positiv hervorgehoben; die übrigen zwei Projektträger, bei denen ebenfalls eine Zusammenarbeit stattgefunden hat, äusserten sich dazu nicht explizit. Insgesamt geht die Evaluation davon aus, die Zusammenarbeit vor allem auf freiwilliger Basis erfolgte und einen zu wenig verpflichtenden Charakter aufwies.

Während das Engagement der vorgesetzten Stellen im BAG für die Umsetzung der Strategie M+G beschränkt erscheint, kann die Zusammenarbeit im Programmteam zwar nicht als allzu eng, so doch aber als gut bezeichnet werden. Auch die Qualität der Zusammenarbeit mit den Projektträgern war allgemein hoch, wobei sich bei gewissen Projekten Schwierigkeiten ergaben. Die Zusammenarbeit zwischen Projektträgern untereinander war, sofern sie überhaupt stattfand, relativ unverbindlich, wurde aber mehrheitlich als gut bezeichnet.

Nutzungsgrad des geschätzten Vernetzungspotenzials

In der Folge wird beurteilt, inwiefern mit der vorhandenen Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure das mögliche Optimum im Hinblick auf die Umsetzung der Strategie M+G erreicht wurde.

Es bestehen in der Evaluation Hinweise, dass die Umsetzung der Strategie M+G durch ein stärkeres Engagement der höheren hierarchischen Ebenen im BAG verbessert werden könnte. Gewisse Anliegen, die an die vorgesetzten Stellen herangetragen wurden, sind von diesen nicht weiterverfolgt worden.

Im Fachbereich M+G kann die Zusammenarbeit zwischen Programmleitung und Teilprogrammleitungen weitgehend als optimal bewertet werden. Die Teilprogrammleitungen würden sich zwar grundsätzlich wünschen, ihre Anliegen häufiger mit der Programmleitung besprechen zu können, zeigten sich jedoch mit der vorhandenen Zusammenarbeit zufrieden.

Das Vernetzungspotenzial auf Stufe der Teilprogrammleitungen wird hingegen unter Umständen nicht ganz ausgeschöpft. Zwar sind die Personen gegenseitig informiert, doch findet keine systematische inhaltliche Koordination statt. Namentlich werden dadurch die Synergiepotenziale zwischen den Projekten nicht systematisch abgeklärt, was eine ungenügende Nutzung dieser Potenziale zur Folge hat.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die für die Umsetzung der Strategie M+G wesentliche Zusammenarbeit zwischen der Programmleitung und den Teilprogrammleitungen gut ist. Jedoch könnte einerseits das Engagement der vorgesetzten Stellen noch verstärkt werden und sollte andererseits eine systematischere inhaltliche Abstimmung zwischen den Teilprogrammleitungen und, daraus folgend, zwischen den Projekten stattfinden. Diesbezüglich sind die Vernetzungspotenziale noch nicht ausgeschöpft worden.

3.3.3 Gesamtbeurteilung

In Abschnitt 3.2 wurde die Organisation des Programmmanagements ausgehend von den organisatorischen Vorgaben analysiert. In diesem dritten Teil des Kapitels wurde eine Beurteilung vorgenommen. Dabei wurden in Abschnitt 3.3.1 zuerst die Organisationsstrukturen bewertet, in Abschnitt 3.3.2 dann die Abläufe. Die Bewertungen sind in Tabelle 25 schematisch zusammengefasst.

Tabelle 25: Beurteilung der Eignung der Organisation

<i>Kriterium</i>	<i>Bewertung</i>
Klarheit der Aufgaben und Kompetenzen	+
Grad der Aufgabenerfüllung	(+)
Zweckmässigkeit der Ressourcenausstattung	+/-
Zeitliche Ressourcen	(-)
Know-how, Erfahrung	(+)
Finanzielle Ressourcen	+/-
Eindeutigkeit der faktischen Aufgaben- und Kompetenzverteilung	(+)
Horizontale Aufgaben- und Kompetenzverteilung	(+)
Vertikale Aufgaben- und Kompetenzverteilung	(+)
<i>Eignung der Organisationsstrukturen insgesamt</i>	(+)
Klarheit der Abläufe	(+)
Zeit- und Sachgerechtigkeit des Informationsflusses	+/-
Länge der Kommunikations- und Entscheidungswege	+/-
Qualität der Zusammenarbeit	(+)
Nutzungsgrad des geschätzten Vernetzungspotenzials	+/-
<i>Eignung der Abläufe insgesamt</i>	(+)

Legende: + = gut; (+) = eher gut; +/- = mittel; (-) = eher ungenügend; - = ungenügend.

Tabelle 25 zeigt, dass die Organisation des Programmmanagements ziemlich gut für die Umsetzung der Strategie M+G geeignet ist. Zwar bestehen zwischen den Indikatoren Unterschiede, doch werden insgesamt sowohl die Organisationsstrukturen als auch die Abläufe relativ positiv bewertet.

Im Detail besteht die *Stärke der Organisationsstruktur* insbesondere in ihrer Klarheit. Die festgelegten Aufgaben der einzelnen Personen erwiesen sich als eindeutig und ergänzten sich sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht gegenseitig zu einem klaren und vollständigen Gefüge. Diese klare Struktur ermöglichte denn auch weitgehend eine gute Erfüllung der Aufgaben. Auf allen Stufen konnten die zugewiesenen Aufgaben mehrheitlich wahrgenommen werden.

Die grösste *Schwäche bei den Strukturen* sieht die Evaluation darin, dass die Ressourcenausstattung nur bedingt zweckmässig erscheint. Während die Akteure zwar über die notwendige Erfahrung und das erforderliche Wissen verfügten, reichten insbesondere die zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen der Programmleitung einerseits sowie der Teilprogrammleitungen andererseits nicht aus, um sämtliche Aufgaben und operativen Vorgaben des Strategiepapiers gut zu erfüllen. Die finanziellen Ressourcen ihrerseits fielen etwa ein Drittel geringer aus als ursprünglich geplant. Sie wurden in den einzelnen Projekten zwar mehrheitlich als angemessen erachtet, doch offenbarte die Betrachtung nach Interventionsbereichen, dass die ursprünglich festgelegte Prioritätenordnung (mit dem IB B als wichtigstem Bereich, vor dem IB I, dem IB V und schliesslich dem IB F²²) nicht respektiert wurde. Zwar entsprach die Abstufung bei den budgetierten Mitteln der Schwerpunktsetzung, nicht jedoch die tatsächlich ausgegebenen Gelder. So wurde zwischen 2003 und 2005 in den IB I mit 38% der Mittel deutlich mehr investiert als in den IB B, in den 26% der Ressourcen flossen. Im IB F wurde mit 20% seinerseits mehr Geld ausgegeben als im IB V mit 16%.

Bei den *Abläufen* wurde die grundsätzliche Klarheit ebenfalls als *Stärke* identifiziert, wobei in einzelnen Bereichen eine etwas schwache Strukturierung festgestellt wurde, die zur Folge hatte, dass gewisse Aufgaben nicht vollständig erfüllt werden konnten. Positiv hervorzuheben ist neben der Klarheit ausserdem die gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren, mit der die meisten zufrieden sind. Die mittelmässigen Bewertungen der Informationsflüsse und der Kommunikations- und Entscheidungswege sollten ausserdem nicht darüber hinwegtäuschen, dass die diesbezüglichen Abläufe innerhalb des Programmtteams prinzipiell gut funktionieren.

²² Der IB T, der durch das BFM betreut wird, wird bei der hier vorgenommenen Betrachtung des Programmmanagements des BAG ausgenommen. Der Evaluation fehlen im Übrigen genaue Angaben zu den in diesem Bereich investierten Ressourcen.

Daneben zeigten sich bei den *Abläufen* aber auch klare *Schwächen*. Die Hauptschwierigkeit liegt bei den Beziehungen zwischen dem Programmteam, namentlich der Programmleitung, und den höheren hierarchischen Stellen. Sowohl die Informationsflüsse nach oben als auch die Kommunikation der Direktion gegenüber der Sektion erwiesen sich als suboptimal. So hat sich die Programmleitung zwar bemüht, die höheren Hierarchiestufen über die Strategie M+G in Kenntnis zu setzen, doch gibt es – obwohl in den organisatorischen Vorgaben vorgesehen – keine offizielle regelmässige Kommunikation der Strategie, etwa über Jahresberichte, wie dies in anderen Programmen des BAG der Fall ist. Bei Anliegen an die vorgesetzten Stellen machte das Programmteam zum Teil die Erfahrung, dass diese nicht weiterverfolgt wurden. Entscheidungen wurden zwischen Hierarchiestufen weitergeschoben. Dies kann insbesondere darauf zurückgeführt werden, dass die Strategie M+G im Direktionsbereich, wie selbst die Vorgesetzte sagte, gegenwärtig keine hohe Priorität hat. Es wird sich im Laufe der weiteren Vorbereitungen für eine Nachfolgestrategie weisen, ob dies tatsächlich lediglich ein zeitliches Problem ist, wie es die Vorgesetzte dargestellt hatte. Festgestellt werden kann bereits, dass das begrenzte Engagement der vorgesetzten Stellen die Umsetzung der laufenden Strategie M+G wenn vielleicht nicht behindert, so doch sicherlich nicht unterstützt hat. Eine stärkere Zusammenarbeit hätte punktuell z.B. zu einer besseren BAG-internen Vernetzung beitragen können.

Verbesserungsbedarf besteht bei den Abläufen allerdings nicht allein in vertikaler Hinsicht, sondern auch in horizontaler. Es zeigte sich nämlich, dass auf der Stufe der Teilprogrammleitungen das Vernetzungspotenzial nicht vollständig ausgenutzt wird. Zwar sind die Personen gegenseitig informiert, doch findet keine systematische inhaltliche Koordination statt. Dies hat zur Folge, dass Synergien auf der Ebene der Projekte bisher nur unzulänglich genutzt worden sind.

Während die Organisation der Umsetzung der Strategie M+G somit grundsätzlich als geeignet betrachtet werden kann, offenbart die genauere Betrachtung in verschiedener Hinsicht Optimierungsmöglichkeiten beim Programmmanagement. Gerade die Abstimmung der operativen Vorgaben auf die vorhandenen – personellen – Ressourcen kann allerdings nicht erst in der Phase der Umsetzung geschehen, sondern muss bereits bei der Konzipierung einer Strategie beachtet werden. Um die Möglichkeiten besser abschätzen zu können, sind die bisher gemachten Erfahrungen wichtig. Eine genauere Planung der Umsetzung und teaminterne Selbstevaluationen des Erreichten könnten diesbezüglich wertvolle Informationen liefern.

3.4 Analyse der Kommunikation

Die Kommunikation der Strategie M+G stellt quasi ein eigenes Projekt dar und umfasst verschiedene Evaluationsgegenstände. Im Folgenden werden diese erörtert, wobei in einem

ersten Schritt die konzeptionelle Verankerung dargelegt wird. Anschliessend wird auf die wechselnde Organisation der Kommunikation der Strategie M+G eingegangen. In einem dritten Abschnitt werden die erbrachten Leistungen dargestellt. Der vierte Abschnitt geht auf die Nutzung der Kommunikationsprodukte ein. Die Wirkung, insbesondere im Bereich der Sensibilisierung, wird an dieser Stelle weitgehend ausgeklammert und stattdessen gesamthaft im Beilagenband zu den Ergebnissen der Projektevaluationen (Hammer et al. 2006) im Rahmen der Beurteilung der entsprechenden Massnahme (I2, Sensibilisierung Leistungserbringer) diskutiert. Eine zusammenfassende Bewertung der Kommunikation nach den vorgegebenen Evaluationskriterien findet sich im folgenden Teil 3.5.

Die Analyse der Kommunikation basiert auf vorhandenen Dokumenten und Gesprächen mit Beteiligten. Die betroffenen Firmen werden nicht namentlich genannt, weshalb auch die entsprechenden Quellen anonymisiert deklariert werden.

3.4.1 Konzeptionelle Grundlagen

Das Strategiepapier (M+G 2002) geht nicht explizit auf die im Rahmen der Umsetzung der Strategie M+G vorgesehene Kommunikation ein. Massnahmen, die auf Kommunikation abzielen, sind jedoch in den Vorgaben des Strategiepapiers zum Interventionsbereich „Information, Prävention und Gesundheitsförderung“ (IB I) enthalten. Die erste Massnahme, Prävention und Gesundheitsförderung (I1), fordert unter anderem eine gezielte Informationsvermittlung über das Gesundheitssystem bei der Migrationsbevölkerung. Als Unterziel wird zudem gefordert, dass geeignete Instrumente und Vorgehensweisen in der breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Die zweite Massnahme im IB I verlangt die Sensibilisierung der wichtigsten Leistungserbringer im Gesundheitssystem. Insbesondere das Management der Dienste solle für migrationsspezifische Anliegen sensibilisiert werden. Es bestehen im Strategiepapier somit drei Lesarten der Kommunikation:

- Information der Migrationsbevölkerung im Rahmen der Prävention
- Vorstellen gelungener Projekte bei einer breiten Öffentlichkeit
- Sensibilisierung von leistungserbringenden Diensten

Das erste Ziel der Information der Migrationsbevölkerung wird im Rahmen von Projekten verfolgt und wird deshalb an dieser Stelle nicht näher betrachtet. Das zweite Ziel ist klar eine Aufgabe der Kommunikation. In Bezug auf das dritte Ziel der Sensibilisierung, das der Massnahme I2 entspricht, wurde gleich zu Beginn der Umsetzung beschlossen, keine eigenen Projekte durchzuführen, sondern diese Massnahme über die Kommunikation, die im Rahmen der Strategie M+G gemacht wird, zu realisieren.

Dass die organisatorische Angliederung der Kommunikation bei einem Interventionsbereich nicht geeignet war, zeigte sich, nachdem man 2003 mit der Umsetzung begonnen hatte. Die Kommunikation wurde daraufhin aus dem IB I, der nebenbei verschiedenste Themen bein-

halten sollte, herausgelöst und bei der Programmleitung angesiedelt. Diese Lösung erwies sich jedoch als nicht praktikabel, da sich die Programmleitung neben den übrigen Aufgaben nicht auch noch operativ mit der Kommunikation befassen konnte. Gleichzeitig gab es keine Möglichkeit, eine zusätzliche Arbeitskraft anzustellen, weil die im Bundesratsbeschluss festgeschriebenen 300 Stellenprozente (neben den 90% der Programmleitung) bereits voll ausgeschöpft waren.

In Interviews wird festgehalten, dass die Kommunikation im Strategiepapier unterbewertet war. Entsprechende Überlegungen wurden zur Zeit der Erarbeitung des Programms nicht angestellt. Vielmehr wurde unerschrocken davon ausgegangen, bei Bedarf könne die Kommunikationsabteilung des BAG zugezogen werden. Diese Annahme erwies sich als unrealistisch.

Eine vertiefte Erarbeitung gezielter Kommunikationsmassnahmen erfolgte im September 2003 in einem Konzept, welches von der ersten extern mandatierten Firma für das BAG erstellt wurde (erste mandatierte Firma 2003). Diese Firma war aufgrund BAG-interner Empfehlungen ausgewählt worden. Das Kommunikationskonzept wurde intern verschiedentlich diskutiert und mehrheitlich als gut befunden.

Laut diesem Konzept beinhaltet die Kommunikation die umfassende und kontinuierliche Information relevanter Akteure über Angebote und Projektfortschritte der Strategie M+G. Die diesbezüglich vorgeschlagenen Massnahmen sollten die Umsetzung der Strategie unterstützen, indem sie die relevanten Institutionen und Partner informieren, motivieren und den Dialog fördern sollten. Das Kommunikationskonzept nannte für jeden Interventionsbereich mehrere spezifische Zielgruppen sowie weitere Dialoggruppen. Es enthielt ausserdem einen Katalog von prioritären Kommunikationsmassnahmen, deren Adressaten allerdings nicht spezifiziert wurden. Die Einrichtung einer Website miges.ch stellte eindeutig die wichtigste Massnahme im Konzept dar.

3.4.2 Organisation

Bis Ende 2003 hat das BAG die Kommunikationsmassnahmen selber umgesetzt. Die Umsetzung verlief ab diesem Zeitpunkt in drei Phasen: In einer ersten Phase ab 2004 bis März 2006 übernahm eine zweite mandatierte Firma die Kommunikationsmassnahmen, wobei zuerst die Programmleitung und in einer zweiten Phase eine zusätzlich mandatierte Person für die Zusammenarbeit mit dieser Firma zuständig war. Seit April 2006 ist eine dritte mandatierte Firma für die Kommunikation zuständig. Die drei Phasen zeichnen sich durch unterschiedliche Umsetzungsstrukturen aus. Sie werden im Folgenden im Einzelnen analysiert.

Phase 1: Ausgelagerte Kommunikation

Da es aufgrund des Stellenetats nicht möglich war, im BAG intern eine Person anzustellen, wurde ein externes Mandat ausgeschrieben. Das BAG fragte im September 2003 den Rechtsdienst des Kompetenzzentrums für das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes (KBB) um eine Abklärung bezüglich der Ausschreibungspflicht an. Diese ergab, dass das Projekt „Umsetzung von Kommunikationsmassnahmen im Rahmen der Strategie M+G 2002–2006“ nicht öffentlich ausgeschrieben werden muss. Der Rechtsdienst hielt jedoch auch fest, dass es dem BAG frei stehe, freiwillig ein offenes oder selektives Vergabeverfahren durchzuführen. Es wurde eine selektive Ausschreibung an drei Büros gesandt, darunter auch die erste mandatierte Firma, die das Kommunikationskonzept erstellt hatte. Es gingen je eine Offerte der ersten mandatierten Firma und eine der nachmalig zweiten mandatierten Firma ein, die beide zu Präsentationen eingeladen wurden. Gemäss Interviewaussagen überzeugte die zweite mandatierte Firma sowohl mit der Offerte als auch mit der Präsentation. Beim gesamten Auswahlverfahren der externen Kommunikationsfirma wurde es unterlassen, sich von der BAG-internen Kommunikationsabteilung beraten zu lassen.

Das BAG nahm die Offerte der zweiten mandatierten Firma vom Oktober 2003 an und schloss per 1. Dezember 2003 einen Vertrag ab (Vertragsnummer 03.001137). Die Vertragsdauer wurde bis zum 31. Januar 2006 festgelegt. Für die Umsetzung der im Vertrag festgeschriebenen Massnahmen erhielt der Vertragsnehmer CHF 400 000.

Dem Vertrag mit der zweiten mandatierten Firma zur Umsetzung der Kommunikationsmassnahmen lag das Kommunikationskonzept der ersten mandatierten Firma zugrunde (BAG 2002). Die zweite mandatierte Firma und das BAG erachteten das Kommunikationskonzept als gute Grundlage für die Umsetzung der Kommunikationsmassnahmen. Im Vertrag zwischen dem BAG und der zweiten mandatierten Firma wird als Ziel festgehalten, dass „eine breite Fachöffentlichkeit und am Thema Interessierte über die Strategie M+G und die Massnahmen informiert und dafür sensibilisiert“ werden sollen. Der Vertrag hält weiter fest, dass das Kommunikationskonzept vom Vertragsnehmer umzusetzen ist.

Die Umsetzung der Massnahmen stiess jedoch auf Schwierigkeiten. Das Kommunikationskonzept der ersten mandatierten Firma musste pragmatisch angepasst werden. Insbesondere die geplante Information einer breiten Öffentlichkeit über die laufenden Projekte hatte nicht mehr den geplanten Stellenwert. Vor allem auf Stufe Teilprogrammleitung wurde die externe Kommunikation über Projekte als heikel erachtet, da diese teils noch nicht abgeschlossen waren. Weiter waren sich die zweite mandatierte Firma und das BAG uneins über die Art und Weise der Redaktion von Beiträgen zu Projekten. Während die zweite mandatierte Firma die Projekte leicht verständlich darstellen wollte, war dem BAG die gewählte Darstellungsweise inhaltlich zu wenig korrekt. In einem Interview wurde festgehalten, dass „eine externe Firma, die ihre Kernkompetenzen nicht im Sozial- und Gesundheitsbereich hat, [...] nur schwer über

ein komplexes Thema redaktionelle Artikel verfassen [könne].“ Darüber hinaus fanden die in Aussicht gestellten Journalistenkontakte gemäss Interviewaussagen im Verlaufe des Mandats nicht statt.

Phase 2: Relaisstelle zwischen BAG und externer Firma

Die Organisation zur Umsetzung der Kommunikationsmassnahmen sah vor, dass die Programmleitung innerhalb des BAG für die Kommunikation im Rahmen der Strategie M+G verantwortlich zeichnet, deren Umsetzung von der zweiten mandatierten Firma übernommen wird. Dieses Arrangement überstieg jedoch deutlich die Kapazitäten der Programmleitung bezüglich Zeit und Ressourcen. Die Programmleitung musste quasi die Funktion des Projektverantwortlichen der Kommunikation übernehmen und kontrollieren, dass die zweite mandatierte Firma die versprochenen Leistungen erbrachte. Dabei musste die Programmleitung etwa die Website-Konzepte begutachten, die einzelnen Textbausteine kontrollieren und Layoutfragen bearbeiten. Das BAG schätzte im Verlaufe des Mandats das thematische Fachwissen der zweiten mandatierten Firma immer stärker als unzureichend ein. Das Programmteam wurde stärker beansprucht als ursprünglich beabsichtigt war. Zudem zeigte sich, dass der zweiten mandatierten Firma eine Ansprechperson innerhalb des BAG fehlte.

Um diesen Problemen zu begegnen, wurde mit einer externen Organisationsfirma der Kommunikationsbereich analysiert und der Schluss gezogen, es brauche eine Person, die eine Relais-Funktion zwischen der Programmleitung und der zweiten mandatierten Firma wahrnimmt. Entsprechend beschäftigte das BAG im Rahmen eines weiteren externen Mandats ab November 2004 eine Person als Schnittstelle zwischen der zweiten mandatierten Firma und der Programmleitung. Die Person stand dem Fachbereich M+G für ein Arbeitspensum von 40% zur Verfügung (Protokoll Sektion C+G vom 11.11.2004).²³ Erwähnenswert ist, dass diese Mitarbeiterin für die Organisationsfirma arbeitete, welche die interne Analyse der Kommunikation unterstützt hatte. Die der Person zugewiesene Rolle war es, die Kommunikationsmassnahmen mit der Sektion C+G zu besprechen und deren Umsetzung durch die zweite mandatierte Firma zu begleiten. Sie nahm in ihrer Funktion an den Teamsitzungen der Sektion C+G, an den Sitzungen des KMFG und der IBG sowie am GMFG teil.

Zunächst wurde für die Mitarbeiterin im ersten Vertrag (Dauer: ein Jahr) BAG-intern kein Arbeitsplatz bewilligt; sie nahm aber an den Sitzungen teil. Im zweiten Vertrag (Dauer: halbes Jahr) hatte sie einen internen Arbeitsplatz, was vom BAG als bedeutend besser eingeschätzt wurde.

Die Relais-Lösung wurde von den Beteiligten am Anfang als gut empfunden. Für die Programmleitung war es eine Entlastung, da sich von nun an diese Mitarbeiterin im Detail mit

²³ Zu 20% betreute sie daneben den Fachbereich Gender Health.

der zweiten mandatierten Firma auseinandersetzte. Die Programmleitung nahm so nur noch alle sechs Wochen an einer einstündigen Sitzung mit der zweiten mandatierten Firma teil, an welcher jeweils der aktuelle Stand und das weitere Vorgehen besprochen wurden. Langfristig war diese Lösung jedoch nicht befriedigend. In Interviews wurde sie als „Flickwerk“ bezeichnet, da lediglich die Hälfte des Problems gelöst wurde, nämlich die Zusammenarbeit mit der zweiten mandatierten Firma. Die Mitarbeiterin konnte dagegen nicht selber Leistungen erbringen, selbständig Kontakte zu den Medien knüpfen und Berichte verfassen. In einem Interview wurde festgehalten: „Von ihrer Funktion her übernahm sie lediglich jene Aufgaben, die vorher bei der Programmleitung lagen. Der Reibungsverlust zwischen dem BAG und der externen Firma war weiterhin enorm gross. Bei den redaktionellen Berichten konnte keine klare Verbesserung erreicht werden.“ Im Nachhinein stellte sich diese Lösung deshalb als unbefriedigend heraus.

Die Erfahrungen mit der ausgelagerten Kommunikation sowie mit der internen Relais-Lösung führten zur Entscheidung, die Zusammenarbeit mit der zweiten mandatierten Firma zu beenden. Die Mandate der zweiten Firma als auch jenes der Mitarbeiterin der Organisationsfirma liefen (nach einer zweimonatigen Vertragsverlängerung mit der zweiten externen Firma) nach dem GMFG 2006 Ende März 2006 aus.

Phase 3: Neue interne Lösung im externen Auftrag

Per Anfang 2006 hat das BAG für die Kommunikationsmassnahmen der Jahre 2006 bis 2007 eine Ausschreibung im selektiven Verfahren gestartet und drei Unternehmen um eine Offerte angefragt. Die Ausschreibung hält als Zuschlagskriterien fest: „Der Auftragnehmer weist Kenntnisse, Erfahrungen und personelle Ressourcen zu Kommunikation sowie nach Möglichkeit zu Migration/Gesundheit und Gender Health nach“ (BAG 2006: 2).

Eine bislang nicht involvierte dritte Firma hat im Zuge dieser Bewerbung den Zuschlag erhalten. Ab April 2006 übernimmt eine Person dieses Unternehmens die Rolle der Schnittstelle zwischen dem Unternehmen und dem BAG. Diese Mitarbeiterin ist Journalistin und wird einen internen Arbeitsplatz (60%) beim BAG haben. Ein Pflichtenheft war zum Zeitpunkt der Redaktion des vorliegenden Berichts (April 2006) noch nicht erstellt.

Die Idee hinter dieser Lösung ist, dass die für die Kommunikation zuständige Person in das Programmteam eingebunden ist und Kenntnis der aktuellen Abläufe hat. Die Programmleitung hoffte, dass es dieser Person gelinge, Themen aufzunehmen, die sich für die Kommunikation eignen, und die betroffenen Teilprogrammleitungen, die teilweise eher eine skeptische Grundhaltung aufwiesen, von der Bedeutung der Kommunikation zu überzeugen. Ziel sei es, vorhandene Lücken bei den redaktionellen Aspekten zu füllen. Die journalistische Erfahrung und die guten Kontakte der Person zu einer Tageszeitung wurden dabei als Vorteil bezeich-

net. Daneben ist die Person zuständig für das GMFG, das für das Jahr 2007 als Abschluss der Strategie M+G bzw. zur Vorstellung der Nachfolgestrategie vorgesehen ist.

Der Einsatz der neuen Mitarbeiterin wurde kurz nach Vertragsunterzeichnung in Frage gestellt, als die der Programmleitung übergeordnete Stelle die Person für die ersten zwei Arbeitsmonate in einen anderen Bereich abdelegieren wollte. Zum Zeitpunkt der Redaktion des Berichts stand die definitive Entscheidung auf Direktionsstufe noch aus. Der Fall zeigt jedoch exemplarisch die Bedeutung von sich ändernden Rahmenbedingungen im BAG auf.

3.4.3 Leistungen

Hinsichtlich der erbrachten Leistungen im Bereich der Kommunikation konzentrieren sich die Ausführungen auf die ersten beiden beschriebenen Phasen, in welchen mit der zweiten mandatierten Firma zusammengearbeitet wurde.

Der Auftrag der zweiten mandatierten Firma beinhaltete die Umsetzung der im Kommunikationskonzept definierten Massnahmen. An bestimmten von der ersten mandatierten Firma vorgeschlagenen Massnahmen hielt das BAG nicht fest (jährliches Round-Table-Gespräch, Inserate in Verbandszeitschriften und Abreisskalender). Der Budgetrahmen für die Umsetzung der Kommunikationsmassnahmen betrug für die Webseite miges.ch CHF 100 000 und für die restlichen Massnahmen CHF 300 000. Die Webseite wurde von der zweiten mandatierten Firma in Zusammenarbeit mit einer unterakkordierten Internetfirma erarbeitet.

Tabelle 26 unten gibt die im Mandat der zweiten mandatierten Firma für die Jahre 2004 und 2005 vorgesehenen Massnahmen wieder und nimmt den Abgleich mit den umgesetzten Massnahmen vor. Die Informationen stammen grossteils aus Interviews, da der Evaluation keine vollständige Sammlung der realisierten Produkte vorlag.

Die zweite mandatierte Firma erbrachte im Rahmen des Auftrags weitere Massnahmen, die im Vertrag nicht vorgesehen waren. Ein Vertreter der zweiten mandatierten Firma nannte beispielsweise die Grundlagenarbeit zur Beschreibung der Strategie M+G, die Unterstützung bei der Umsetzung von Kommunikationsmassnahmen durch Projektträger und den Halbjahresbericht.

Tabelle 26: Kommunikationsleistungen und Stand der Umsetzung

Massnahme	Vorgabe	Stand der Umsetzung und Bemerkungen
Website miges.ch	Start 1. Mai 2004	Die Webseite miges.ch war ab Mai 2004 termingerecht öffentlich zugänglich. Die Webseite war ein zentrales Element der Kommunikationsmassnahmen, das einen Grossteil der Ressourcen beanspruchte. Die eigenständige Website wurde im Frühjahr 2005 aufgegeben und ihre wichtigsten Inhalte in die BAG-Webseite integriert. Begründet wurde dies durch die ungenügende Aktualisierung der Inhalte (u.a. aufgrund mangelnder Mitarbeit der Partnerorganisationen) und der rückläufigen Zugriffszahlen. Gemäss den Befragten konnte durch die kurze Lebensdauer die Investition nicht amortisiert werden.
Aktualisierung der BAG-Website	Monatlich	Wurde nicht geleistet. Die Website wurde BAG-intern regelmässig nach Bedarf aktualisiert.
Redaktionelle Berichte (Artikel zu Problemfeldern)	24 Berichte	Einige Artikel erschienen in der Publikumszeitschrift des BAG „Spectra“ (Schwerpunktthema in der Ausgabe vom Februar 2005) und im Newsletter des BFM.
Hintergrundberichte zu ausgewählten Projekten	8 Berichte	Die zweite mandatierte Firma hat redaktionelle Beiträge zu verschiedenen Themen erstellt, diese sind aber nur teilweise veröffentlicht worden. Die Beiträge genügten dem BAG inhaltlich nicht oder es konnte keine Platzierung in Printmedien gefunden werden.
Hintergrundgespräche mit JournalistInnen über aktuelle Umsetzungsmassnahmen	4 Gespräche	Fanden nicht statt.
Online-Newsletter	6 Newsletter	Wurden nach BAG-internem Entscheid bewusst nicht realisiert (aufgrund der Einschätzung, dass eine aktuelle Website genüge).
Kurzfassung „Migration und Gesundheit: Strategische Ausrichtung des Bundes 2002–2006“	Versand der Kurzfassung an ausgewähltes Zielpublikum	Wurde auf Internet bereitgestellt und an Tagungen aufgelegt.
Dossier mit austauschbaren Modulen	Erstellt bis 10. September 2004	Das Dossier wurde erstellt und versandt. Ende März 2006 lag eine überarbeitete Fassung vor.
„Frequently Asked Questions“-Liste	Erstellen	Wurde nicht erstellt
Factsheet „Migration und Gesundheit“	1 mal pro Jahr	Wurde fallen gelassen aufgrund der Einschätzung, die themenspezifischen Hintergrundinformationen auf der Website würden dieser Leistung bereits entsprechen.
Postkarte als Beilage	Im BAG-Bulletin und in Fachzeitschriften platziert	Die Postkarte wurde erstellt und, um die Webseite miges.ch bekannt zu machen, verteilt.
Grosses Migrationsforum Gesundheit (GMFG)	Findet jährlich (bis 10. September 2004 und 30. September 2005) statt	Das 2. GMFG fand am 8. September 2004 statt. 2005 fand kein GMFG statt (aufgrund der vielen personellen Wechsel in der Sektion C+G). Das 3. GMFG fand am 29. März 2006 statt. Die zweite mandatierte Firma organisierte beide Anlässe.

Wie die Projektevaluationen zeigten, wurden in verschiedenen Projekten zielgruppenspezifische Kommunikationsaktivitäten durchgeführt, um die Projektinhalte bei den Zielgruppen bekannt zu machen (z.B. Support, Afrimedia, VIA, Migrant-friendly Hospitals, Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz). In einzelnen Fällen wurde dabei auch auf die Leistungen anderer Projekte hingewiesen (z.B. Hinweis auf die Internetplattform Migesplus im Rahmen der Veranstaltungen von VIA) oder auf Kommunikationsprodukte auf Strategieebene verwiesen (z.B. Hinweis auf Studien auf der Website der Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz). Diese Hinweise wurden zum grössten Teil durch die Projektträger selbstständig eingefügt. Eine systematische Koordination mit der Kommunikation auf Programmebene fand nicht statt; bei der Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz, bei der die Koordination der Kommunikation vertraglich vereinbart worden war, ergab sich schliesslich kein Koordinationsbedarf.

Das BAG seinerseits hat als zusätzliche Kommunikationsmassnahme einen Film zum Thema M+G in Auftrag gegeben. Auch wies das BAG in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Bericht darauf hin, dass in Informationsgefässen anderer Institutionen und Organisationen (z.B. Newsletter des BFM) über die Strategie M+G informiert worden sei.

3.4.4 Wirkungen

Die Beurteilung der Wirkungen der Kommunikation basiert auf den telefonischen Leitfadeninterviews, die mit Integrationsdelegierten und Leitenden von Ausländerdiensten durchgeführt worden sind (siehe Liste der Befragten, Anhang 5.3.8, und Leitfaden, Anhang 5.4.3). Ausserdem liegen zum GMFG gewisse Informationen aus den Gesprächen mit den Mitgliedern der verschiedenen Umsetzungsgremien vor. Auch liefert die Tagungsbilanz zum GMFG einige Hinweise. Schliesslich gibt es zudem punktuelle Erkenntnisse aus den Projektevaluationen.

Informationsstand der Integrationsdelegierten und Ausländerdienste

Da die Integrationsdelegierten und die Leitenden von Ausländerdiensten im Migrationsbereich zentrale Akteure in den Kantonen sind, ist ihr Informationsstand ein Indikator mit einer gewissen Aussagekraft. Davon darf in dem Sinne ausgegangen werden, als dass diese Befragten die Strategie M+G und ihre Massnahmen gut kennen müssten, um deren lokale Umsetzung unterstützen zu können. Als erstes werden in diesem Abschnitt die Kommunikationsgefässe betrachtet, danach richtet sich der Fokus auf den Informationsstand der Befragten bezüglich einzelner Projekte der Strategie M+G.

Alle befragten Integrationsdelegierten und Verantwortlichen von Ausländerdiensten gaben an, die Strategie M+G zu kennen. Fast alle kannten sie dank der Webseite oder der Kurzfassung des Strategiepapiers. Etwa die Hälfte kennt sie ebenfalls aus dem Dossier „Migration und Gesundheit“, dem GMFG oder der Publikumszeitschrift des BAG, „Spectra“. Ein kleiner

Teil der Befragten wurde weiter an Integrationsdelegiertenversammlungen, Tagungen oder persönlich von Mitarbeitenden des Fachbereichs M+G informiert.

Die Integrationsdelegierten und Verantwortlichen von Ausländerdiensten gaben daneben Auskunft zu den Projekten der Strategie M+G, die ihnen ein Begriff waren. Die Projekte Interpret, „Migrant-friendly Hospitals“ und Support waren fast allen Befragten bekannt. Die Internetplattform „Migesplus“ und die Ambulatorien für die Traumatherapie im Asylbereich waren dem grössten Teil der Befragten ein Begriff. Die Hälfte der Befragten kannte die Projekte Iamaneh, Gesundheitswegweiser VIA, Behandlungsstandards für die Traumatherapie und Afrimedia. Das Rahmenprogramm für die migrationsspezifische Aus- und Weiterbildung im Gesundheitsbereich, die Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz sowie das Pilotprojekt „Migration und Sucht“ waren nur sehr wenigen Befragten bekannt. Es muss jedoch beachtet werden, dass die zwei letzteren Projekte nur lokal tätig waren bzw. sind, was die Unkenntnis gewisser Befragter erklärt. Nur wenige Integrationsdelegierte und Leitende von Ausländerdiensten kannten das Gesundheitsmonitoring oder einzelne Forschungsergebnisse der Strategie M+G.

Von Interesse ist, dass sich einige Befragte während des Gesprächs an gewissen Projekten, die sie bis anhin nicht kannten (bspw. VIA), sehr interessiert gezeigt haben. Dies dürfte auf mangelnde Information hindeuten. Die Hälfte der befragten Integrationsdelegierten und Verantwortlichen von Ausländerdiensten erachteten ihren Informationsstand als gut oder für ihre Arbeit genügend. Der übrigen Hälfte fehlten Informationen zur Strategie M+G. Dabei wurde insbesondere gesagt, es fehle ihnen ein Überblick über die Strategie. So kannten gewisse Personen einzelne Projekte oder Forschungsergebnisse, wurden sich aber erst durch das Interview bewusst, dass diese einen Bezug zur Strategie M+G aufweisen.

Einschätzung des GMFG durch Teilnehmende

Das Grosse Migrationsforum Gesundheit (GMFG) bezeichneten die meisten befragten Mitglieder der verschiedenen Umsetzungsgremien, die ein GMFG besucht hatten, als geeignete Massnahme zur Verbesserung der Vernetzung der Akteure und für deren Information bezüglich der Umsetzung der Strategie M+G. Jedoch ermögliche das GMFG keine tiefgründige Diskussion, da dafür die Zahl der Teilnehmenden als zu gross eingeschätzt wird. Mit den Referaten und den aufliegenden Broschüren sind die Personen jedoch auf wichtige Informationen aufmerksam geworden. Auch in Bezug auf die Sensibilisierung wurde die Wirkung als beschränkt eingeschätzt, da die meisten Teilnehmer dem Vernehmen nach bereits vorgängig sensibilisiert worden seien. Eine von der zweiten mandatierten Firma anhand einer Umfrage erstellte Tagungsbilanz zeigte dennoch eine grosse Zufriedenheit der Teilnehmenden mit der Veranstaltung auf. Die Veranstaltung wurde als interessant, aktuell sowie von rund drei Vierteln der Teilnehmenden als wichtig bis sehr wichtig für die eigene Arbeit eingestuft.

Deutlich am meisten geschätzt wurde die Gelegenheit für Informationsaustausch und Vernetzung. Aber auch die Referate und Informationsstände wurden weitgehend geschätzt.

Hinweise auf Wirkungen der Kommunikation aus Projektevaluationen

Wie oben erwähnt, wurden in verschiedenen Projekten weitgehend selbständig Kommunikationsmassnahmen durchgeführt. Deren Wirkung wurde in den entsprechenden Projektevaluationen untersucht. Zu den Wirkungen der Kommunikationsaktivitäten, die auf Programmebene durchgeführt wurden, gibt es aus den Projekten nur einzelne Hinweise:

- Gemäss der Evaluation des Projekts Interpret gehen mehrere Befragte davon aus, dass die Zunahme des Engagements im Bereich der interkulturellen Übersetzung auf die Sensibilisierung der Verantwortlichen von Pflegeinstitutionen durch die verschiedenen Veranstaltungen auf gesamtstrategischer Ebene erfolgt ist. Der Kommunikation wurde somit eine sensibilisierende Wirkung zugeschrieben, die den Projekterfolg positiv beeinflusst hat.
- Ebenfalls eine positive Wirkung von der Kommunikation auf Programmebene erwarteten die Projektträger von VIA in Bezug auf die Bekanntmachung des Gesundheitswegweisers. Die vorgesehene Verstärkung der Hinweise auf das Projekt im Rahmen der Programmkommunikation wurde diesbezüglich als wichtig erachtet.
- Die Projektträger der Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz hingegen bemängelten die Kommunikation des BAG, weil zu wenig Lobby- und Sensibilisierungsarbeit bei den Kantonen geleistet worden sei. Dies habe sich direkt auf die Arbeit der Fachstelle ausgewirkt, indem die Bemühungen, die Kantone zu einer Mitfinanzierung der Fachstelle zu motivieren, ohne die aktive Unterstützung des Bundes wenig erfolgreich waren.
- Im Projekt Support bestand eine Schwierigkeit darin, dass das Thema Gesundheit bei der Migrationsbevölkerung (bzw. den MigrantInnen-Organisationen) keine sehr hohe Priorität genießt. Durch eine stärkere Sensibilisierung der breiten Migrationsbevölkerung für die Bedeutung der Gesundheitsthematik hätte die Kommunikation auf Programmebene hier allenfalls einen Beitrag leisten können.

3.5 Beurteilung der Kommunikation

Die im vorhergehenden Abschnitt betrachteten Evaluationsgegenstände zur Kommunikation der Strategie M+G werden in der Folge mit Rekurs auf die der Evaluation zugrunde liegenden Kriterien (siehe Beschreibung des Vorgehens in Abschnitt 3.1.2) beurteilt.

3.5.1 Konzept

Die konzeptionellen Grundlagen werden bezüglich ihrer Intrapolicy-Kohärenz, d.h. ihrer inneren Stimmigkeit, beurteilt.

Intrapolicy-Kohärenz

Hinsichtlich der konzeptionellen Einbettung der Kommunikation in die Gesamtstrategie M+G muss festgehalten werden, dass die Bedeutung dieses Tätigkeitsbereichs massiv unterbewertet wurde. Bei der Planung der Strategie M+G wurden wesentliche Aspekte der Kommunikation nicht berücksichtigt oder aufgeschoben. In Interviews wird festgehalten, man sei davon ausgegangen, anstehende Kommunikationsaufgaben würden von der regulären Amtskommunikation übernommen. Inwiefern entsprechende Abklärungen stattgefunden hatten, ist unklar. Das fehlende Bewusstsein für die Bedeutung der Kommunikation bei der Umsetzung eines politischen Programms und die daraus resultierende starke Vernachlässigung von Kommunikationsaspekten bei der Planung der Strategie M+G führten zu einer deutlichen personellen Unterdotierung sowie ungeeigneten, nur partiellen Vorgaben im Strategiepapier.

Im Kommunikationskonzept wurden umfassende Grundlagen erarbeitet. Die Vorgabe der Information relevanter Akteure über die Umsetzung der Strategie M+G, welche dem Kommunikationskonzept zugrunde lag, ging in ihrer Breite über die drei Lesarten der Kommunikation im Strategiepapier hinaus und umfasste mit den so genannten Dialoggruppen auch Ansätze für ein Lobbying. Das Konzept benannte ausserdem zahlreiche mögliche Adressaten, es fehlte jedoch eine Prioritätensetzung und Verknüpfung dieser möglichen Adressaten mit den vorgeschlagenen Kommunikationsmassnahmen, weshalb das Kommunikationskonzept in seiner Breite den Eindruck einer gewissen Orientierungslosigkeit hinterlässt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Intrapolicy-Kohärenz der konzeptionellen Vorgaben beschränkt ist. Die Vorgaben im Strategiepapier waren lückenhaft. Im Kommunikationskonzept wurden die Grundlagen dagegen zwar umfassend erarbeitet, doch fehlte eine Verknüpfung und Abstimmung zwischen Zielen, Adressaten und Massnahmen.

3.5.2 Organisation

Bei der Organisation wird nach ihrer Eignung für die Umsetzung gefragt, wobei namentlich die zwei ersten Phasen der Umsetzung bis Ende März 2006 betrachtet werden.

Eignung der Umsetzungsstrukturen und Abläufe

Entsprechend den unzureichend angestellten konzeptionellen Überlegungen hinsichtlich der Programmkommunikation, hinterlässt die Wahl der unterschiedlichen Umsetzungsstrukturen von Beginn weg einen Eindruck der Planlosigkeit. Die Analyse der Kommunikationsorganisation ergibt das Bild eines „Trial and Error“-Vorgehens. Organisatorische Probleme zeigten sich jeweils zu einem frühen Zeitpunkt in allen untersuchten Phasen: Die Überlastung der Teilprogrammleitung des IBI, die anschliessende Überlastung der Programmleitung, die Defizite der zweiten mandatierten Firma als externer Auftragnehmer und in einem geringeren Masse auch die Grenzen der Relaislösung offenbarten sich jeweils relativ bald

nach Beginn der jeweiligen Phasen. Den Problemen standen jedoch vertragliche Verpflichtungen mit den involvierten Mandatnehmern gegenüber, die nicht einfach ignoriert werden konnten. Allerdings standen offenbar auch keine zeitlichen Ressourcen zur Verfügung, grundsätzliche konzeptionelle Überlegungen anzustellen. Dies gilt insbesondere auch für die Kurzanalyse mit der externen Organisationsfirma, die zwar eine Lösung für den zeitraubenden Austausch mit der zweiten mandatierten Firma bot, jedoch nicht für die fachlichen Defizite der Auftragnehmer. Bis zur jüngsten Phase wurde primär ad hoc reagiert, und die gewählten Strukturen erwiesen sich durchwegs als ungeeignet für die Umsetzung der vorgesehenen Kommunikationsmassnahmen.

Wie auch die Vorgesetzte feststellte, hat sich die Programmleitung bei der Kommunikation ungeeignete Ressourcen beschafft. Insbesondere bei der Wahl der zweiten mandatierten Firma als externer Auftragnehmer hätte es sich im Nachhinein als wichtig erwiesen, die amtsinterne Expertise der Kommunikationsabteilung beizuziehen.

Hinsichtlich der Eignung der Umsetzungsstrukturen müssen auch die wandelnden Rahmenbedingungen im BAG berücksichtigt werden. Dazu gehört, dass es zunächst nicht möglich war, eine Person intern für die Kommunikation anzustellen. Eine interne Lösung entsprach gemäss Interviewaussagen lange nicht der Amtsphilosophie und konnte erst in jüngster Zeit umgesetzt werden. Ebenfalls kann auf nicht antizipierbare Anforderungen von übergeordneten Stellen verwiesen werden, welche die Leistungsfähigkeit der Kommunikation der Strategie M+G unter Umständen auch in Frage stellen.

Gesamthaft lässt sich feststellen, dass die Organisation der Programmkommunikation mehrmals verbessert wurde, dass sie sich aber dennoch nach einer kurzen Zeit jeweils als nur beschränkt geeignet erwies. Die festgestellten Mängel sind sowohl auf fehlende konzeptionelle Überlegung, eine ungeeignete Wahl der Mandatnehmer als auch auf erschwerende Rahmenbedingungen zurückzuführen.

3.5.3 Leistungen

Die Leistungen werden auf ihre Angemessenheit hin bewertet, wobei sich die Betrachtung wie bei der Organisation auf die ersten zwei Phasen der Umsetzung, die bis März 2006 dauerten, beschränkt. Aus den Erkenntnissen zur Eignung der Organisation und der Angemessenheit der Leistungen wird anschliessend eine Beurteilung der leistungsbezogenen Effizienz vorgenommen.

Angemessenheit der Leistungen

Die Beurteilung der Angemessenheit basiert auf einem Vergleich der vertraglich vorgesehenen und der tatsächlich erbrachten Leistungen. Tabelle 26 (S. 142) zeigt, dass hier Defizite bestehen; vorgesehene Leistungen wurden nicht erbracht. Konkret kann unterschieden

werden zwischen erbrachten Leistungen, teilweise erbrachten Leistungen, bewusst gestrichenen Leistungen und vereinbarten, aber nicht erbrachten Leistungen.

Hinsichtlich der erbrachten Leistungen ist vorab auf das GMFG hinzuweisen, das von Auftraggeberseite her als gut bezeichnet wird. Ebenfalls umfassend geleistet wurde die Produktion von Postkarten. Die vereinbarten Dossiers wurden neu konzipiert. Die Kurzfassung der Strategie M+G wurde nachgedruckt.

Teilweise geleistet wurden die zentralen Massnahmen Webseite und Berichte. Die Webseite miges.ch wurde von der zweiten mandatierten Firma erstellt, jedoch zeigte sich, dass der Aufwand für ihre Aktualisierung ebenso wie die Doppelspurigkeiten mit der BAG-Homepage zu gross waren. Auch erwiesen sich geplante Instrumente wie beispielsweise eine Interaktionsplattform oder ein Veranstaltungskalender als nicht sinnvoll. Die separate Webseite zeigte sich insgesamt als ungeeignetes Kommunikationsmittel. Dabei wird in Interviews zum einen die Vermutung geäussert, die erste mandatierte Firma habe der Website in ihrem Kommunikationskonzept aus Eigeninteressen (enge Beziehungen zu entsprechender Anbieterin) grosses Gewicht beigemessen. Andererseits wird die zweite mandatierte Firma dahingehend kritisiert, dass diese als professionelles PR-Unternehmen die entsprechenden Probleme vorgängig hätte erkennen müssen. Ein Viertel der gesamten Ressourcen ist zur Erstellung und Promotion dieser Webseite verwendet worden. Trotzdem wurde sie nach einem nur einjährigen Bestehen eingestellt und ihr Inhalt teilweise in die BAG-Webseite integriert. Anstelle einer eigenständigen Webseite, ist der Auftritt der Strategie M+G nun stark an das BAG gekoppelt. Damit wird die Wahrnehmung der Strategie M+G als gemeinsame Bundesstrategie des BAG, BFM und der EKA in Frage gestellt.

Ebenfalls nur teilweise geleistet wurden redaktionelle (Hintergrund-)Berichte. Bei dieser Aufgabe kam das fehlende Fachwissen der Auftragnehmer besonders zum Tragen. Die vorgeschlagenen Produkte genügten den Qualitätsanforderungen der Auftraggeber nicht und wurden zurückgewiesen. Ein weiteres Problem bei der Erstellung von Berichten bestand darin, dass im Programmteam die Grundhaltung vertreten wurde, nur abgeschlossene Vorhaben sollten kommuniziert werden, was eine Berichterstattung über laufende Projekte verhinderte.

In einzelnen Projekten fand hingegen eine Berichterstattung statt. So informierte die Leitung des Projekts „Migrant-friendly Hospitals“ z.B. mindestens zweimal in Eigeninitiative im Heft von H+, „Competence“, über das Projekt. Damit wurde das Management von leistungserbringenden Diensten angesprochen. Zu einem gewissen Grade wurde auch in Informationsgefässen anderer Organisationen und Institutionen wie dem Newsletter des BFM informiert. Diese Berichte standen jedoch in keinem Bezug zur zweiten mandatierten Firma. Die Programmleitung beurteilte die redaktionellen Leistungen im Gespräch deshalb insgesamt als ungenügend.

Bewusst fallen gelassen wurden Leistungen, die bereits in anderer Form vorlagen, so etwa der Online-Newsletter und die Factsheets. Die entsprechenden Informationen konnten über die Webseite bereitgestellt werden.

Nicht geleistet wurden die vereinbarte FAQ-Liste, Aktualisierungen der BAG-Website und Hintergrundgespräche mit Journalisten. Zur FAQ-Liste liegen keine Informationen vor; es kann davon ausgegangen werden, dass ihr keine hohe Priorität verliehen wurde. Die Aktualisierung der BAG-Website erwies sich für ein externes Unternehmen mit fehlendem Sachwissen als nicht durchführbar. (Es ist fraglich, warum diese Leistung überhaupt vereinbart wurde, angesichts der Tatsache, dass der externe Unterhalt eines Teiles der Homepage eines Bundesamts generell als problematisch bezeichnet werden kann.) Am schwersten wog der nicht hergestellte Kontakt zur Medienszene, der dazu geführt hat, dass die Strategie M+G kaum in den Breitenmedien in Erscheinung treten konnte. Der zweiten mandatierten Firma wird diesbezüglich vorgeworfen, einen Zugang zu einem bestehenden Netzwerk von Journalisten und Journalistinnen versprochen zu haben, der nicht vermittelt wurde. Beispielsweise hatte die zweite mandatierte Firma zu den ersten beiden GMFG Journalisten eingeladen, die jedoch der Einladung nicht Folge leisteten. 2006 hat man deshalb auf diese Einladung verzichtet. In konkreten anderen Fällen ist von eigentlichem Hinhalten die Rede.

Diese Defizite bei der Leistungserbringung haben dazu geführt, dass das Ziel der Massnahme I2, bei den wichtigsten Diensten Sensibilisierungsbemühungen zu unternehmen, nicht erreicht werden konnte. Eine gezielte und systematische Information und Sensibilisierung hat nicht stattgefunden.

Die erbrachten Leistungen der zweiten mandatierten Firma waren unvollständig. Weder der Umfang noch die Qualität der erbrachten Leistungen entsprechen den vereinbarten Vorgaben. Die Gründe dafür sind zu einem Teil im nur teilweise geeigneten Kommunikationskonzept der ersten mandatierten Firma zu suchen; zum wesentlichen zweiten Teil liegen sie im unzureichenden Fachwissen der zweiten mandatierten Firma. Dass diese Probleme nicht bei der Auftragsvergabe erkannt wurden, scheint zu gleichen Teilen an zwei Umständen zu liegen: Erstens beinhaltete das Angebot der zweiten mandatierten Firma nicht eingehaltene Leistungen; zweitens lag von Seiten der Programmleitung nicht das notwendige Fachwissen für eine umfassende Beurteilung der Angebote vor und wurde auch nicht eingeholt. Daneben wurden allerdings auch einige Leistungen wie namentlich das GMFG zur Zufriedenheit der Programmleitung erbracht, weshalb die Angemessenheit insgesamt als teilweise erreicht betrachtet wird.

Leistungsbezogene Effizienz

Wie dargelegt, erwies sich die externe Auftragsvergabe als ungeeignete Organisationsform, da sie erhebliche Ressourcen der Programmleitung in Anspruch nahm. Deshalb musste eine

zusätzliche Person eingestellt werden. Dadurch konnte aber die Qualität der Kommunikationsprodukte nicht in geforderter Weise gewährleistet werden; die Leistungsdefizite namentlich im Bereich der redaktionellen Berichte blieben deshalb bestehen. Insbesondere für die eingestellte Webseite wurden wesentliche Beträge aufgewendet, die mit ihrer Integration in die BAG-Homepage als verloren gelten müssen.

Die dargelegten Probleme hinsichtlich der Umsetzung der Kommunikationsmassnahmen, der Qualitätsprobleme der Auftragnehmer und der festgestellten Leistungsdefizite führten zu einem ineffizienten Mitteleinsatz.

Obwohl mit der Einstellung einer Relais-Person mehr finanzielle Mittel in der Kommunikation eingesetzt wurden, erhielt das BAG aufgrund von Qualitätsschwierigkeiten bei der gewählten externen Firma schliesslich nicht sämtliche vertraglich vereinbarten Leistungen; auch entsprachen die Leistungen teilweise nicht den Qualitätsanforderungen. Die Effizienz war beim getätigten Mitteleinsatz deshalb insgesamt nicht gegeben.

3.5.4 Wirkungen

Bei den Wirkungen können zwei Stufen betrachtet werden: einerseits die Auswirkungen der Kommunikation bei den Adressaten, die im Folgenden erläutert werden, und andererseits die Wirkungen bei den Migrantinnen und Migranten als Begünstigte der Strategie M+G. Zu den Auswirkungen der Kommunikation bei den Begünstigten liegen jedoch keine Informationen vor, weshalb keine Aussage gemacht werden kann.

Verhaltensänderungen der Adressaten (Effektivität)

Zur Effektivität lassen sich in der vorliegenden Evaluation nur sehr begrenzt Aussagen machen, da die Adressaten in den konzeptionellen Grundlagen nicht eindeutig definiert wurden.

Aus den vorhandenen Informationen zum Bekanntheitsgrad der Strategie M+G lässt sich feststellen, dass die Integrationsdelegierten und die Leiterinnen und Leiter von Ausländerdiensten als wichtige Akteure auf kantonaler und städtischer Ebene erreicht worden sind. Sie kennen grundsätzlich alle die Strategie, doch war ihnen bei einzelnen Projekten nicht klar, dass diese im Rahmen der Strategie unterstützt werden. Mit Interpret und Support waren ihnen zwei Projekte am präsentesten, die im Integrationsbereich eine grössere Bedeutung haben als andere Projekte. Dasselbe gilt für die Ambulatorien, die im Asylbereich wichtig sind. Mit „Migrant-friendly Hospitals“ und „Migesplus“ erreichten jedoch auch zwei Projekte, die stärker im Gesundheitsbereich verankert sind, einen beachtlichen Bekanntheitsgrad. Einigen Personen fehlte aber die Gesamtsicht über die Strategie M+G.

Für den Teilnehmerkreis des GMFG erwies sich diese Tagung, die eine Kommunikationsleistung darstellt, die durchwegs gelobt wurde, als wichtig für den Informationsaustausch und die Vernetzung. Sie erachteten das GMFG grossmehrheitlich als wichtig für die eigene Arbeit.

Gut stuften sie die Hinweise auf vorhandenes Wissen und Angebote ein, die sie über die Referate und Broschüren erhielten. Im Bereich des Wissenstransfers kommt dem GMFG somit Bedeutung zu. Die Sensibilisierungswirkungen wurden dagegen als gering eingestuft; die Teilnehmenden gehörten einem Insider-Kreis an, in dem das Problembewusstsein bereits vorhanden sei.

Aus den punktuellen Erkenntnissen der Projektevaluationen lässt sich folgern, dass es Hinweise gibt, dass die Programmkommunikation den Erfolg von gewissen Projekten beeinflussen kann. Eine Abstimmung zwischen Programm- und Projektebene scheint deshalb wichtig. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Adressaten der Kommunikation. Gemäss den zwei kritischen Hinweisen aus den Projektevaluationen wurden einerseits die politischen Entscheidungsträger in den Kantonen und andererseits die Migrationsbevölkerung zu wenig angesprochen werden. Beide Adressaten waren im Kommunikationskonzept aufgeführt. Mit den durchgeführten Massnahmen konnten sie jedoch nicht erreicht werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Adressaten nicht klar definiert worden sind und deshalb nur beschränkte Aussagen möglich sind. Einerseits lässt sich festhalten, dass mit dem GMFG ein Beitrag zur Information und Vernetzung von Personen geleistet werden konnte, die bereits im Bereich M+G tätig sind. Ebenfalls ist es gelungen, die Strategie M+G bei den Integrationsdelegierten und Ausländerdiensten als wichtige Akteure aus dem Migrationsbereich bekannt zu machen. Ausserdem gibt es Hinweise, dass die Programmkommunikation in zwei Projekten die Wirkungen unterstützt hat. In zwei anderen Projekten hat sie diese Rolle jedoch gerade nicht wahrgenommen. Insgesamt zeigte sich, dass bisher kaum eine Abstimmung mit den Projekten stattgefunden hat.

3.5.5 Gesamtbeurteilung

Die Beurteilung der Kommunikation ist in Tabelle 27 schematisch zusammengefasst. Zu den Wirkungen der Kommunikation bei den Adressaten bestehen zwar punktuelle Hinweise, diese lassen jedoch keine gesamthafte Einschätzung zu, weshalb auf eine Bewertung verzichtet wurde.

Tabelle 27: Beurteilung der Kommunikation

Evaluationsgegenstand	Kriterium	Bewertung
Konzept	Intrapolicy-Kohärenz	(-)
Organisation	Eignung für die Umsetzung	(-)
Leistungen	Angemessenheit	+/-
	Leistungsbezogene Effizienz	-
Wirkungen	Verhaltensänderungen der Adressaten (Effektivität)	XX

Legende: + = gut; (+) = eher gut; +/- = mittel; (-) = eher ungenügend; - = ungenügend; XX = keine Bewertung.

Die Einschätzungen in Tabelle 27 zeigen, dass die Kommunikation einen Problembereich des Programmmanagements des BAG darstellt. Diese Einschätzung wurde von sämtlichen Befragten sowohl BAG-intern als auch von beteiligten Bundesstellen und von Seite der Projektträger geteilt.

Die schematische Darstellung verdeckt jedoch, dass die Gründe für dieses Evaluationsergebnis zahlreich sind. Bereits die konzeptionellen Grundlagen waren ungeeignet: Im Strategiepapier wurde der Kommunikation nicht die nötige Bedeutung beigemessen und es enthielt lediglich punktuelle Vorgaben. Mit dem sehr umfassenden Kommunikationskonzept, das vom BAG in Auftrag gegeben wurde, wurden die Lücken geschlossen, doch fehlte eine Fokussierung. Ziele, Adressatengruppen sowie Massnahmen standen lose nebeneinander. Ausserdem erwies sich die Website, die im Konzept ins Zentrum gestellt wurde, im Nachhinein als unpassendes Kommunikationsinstrument.

Bei der Umsetzung der Kommunikation zeigten sich schon kurz nach Beginn organisatorische Schwierigkeiten, die mit dem Transfer der Zuständigkeit von einem Interventionsbereich zur Programmleitung jedoch nicht gelöst werden konnten. Auch die Vergabe eines Mandats an eine externe Kommunikationsfirma brachte nicht die erwünschte Entlastung. Erst durch die Einstellung einer Person, die eine Schnittstellenfunktion zwischen BAG und externer Kommunikationsfirma wahrnehmen konnte, wurde die Programmleitung entlastet. Diese Organisationsstruktur konnte jedoch die Qualitätsschwierigkeiten der Firma nicht beheben, so dass schliesslich die vertraglich vereinbarten Leistungen nicht vollständig und teils nicht in der erwarteten Qualität erbracht wurden.

Entgegen diesen Schwierigkeiten ist hervorzuheben, dass mit dem GMFG eine Leistung erbracht wurde, die sehr positiv eingeschätzt wurde. Auch konnte festgestellt werden, dass eine Reihe von Kommunikationsprodukten bei befragten Akteuren aus dem Migrationsbereich, namentlich den Integrationsdelegierten und den Ausländerdiensten, bekannt war. Eine Abstimmung der Programmkommunikation auf die Projekte hat bisher wenig stattgefunden, erwies sich in Einzelfällen aber als bedeutend. Schliesslich sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass ein sehr klares Bestreben der Programmleitung zu erkennen war, die Kommunikation zu verbessern. Inwiefern dies mit der neuen internen Kommunikationsverantwortlichen gelungen ist, kann nicht mehr Gegenstand der vorliegenden Evaluation sein.

4 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden die Schlussfolgerungen entlang den Fragen der Evaluation gezogen. Die Untersuchung der Umsetzungsgremien und der Vernetzung (Kapitel 2) liefert namentlich wichtige Antworten auf die Fragen zur Kompetenzverteilung und den Partnerschaften (Frageblock 1, Tabelle 1, S. 2). Zusätzlich werden dabei auch die Erkenntnisse zu den Partnerschaften aus den Projektevaluationen mitberücksichtigt. Aus den Ergebnissen in Kapitel 3 werden anschliessend die Fragen zum Programmmanagement des BAG (Frageblock 2, Tabelle 1, S. 2) beantwortet.

4.1 Kompetenzverteilung und Partnerschaften

Der partnerschaftliche Ansatz ist im Bereich der Gesundheitsförderung allgemein sowie beim BAG im Besonderen verbreitet. Diesem Ansatz entsprechend, wird in der Strategie M+G dem Bund die Rolle des Promotors und Koordinators zugewiesen; in Partnerschaft mit anderen Akteuren, deren Einbezug als wichtig betont wird, solle der Bund für die Umsetzung von Massnahmen sorgen. Die Strukturen für den Einbezug wurden im Strategiepapier nur sehr allgemein skizziert und erst im Projektantrag konkretisiert. Dabei lassen sich grundsätzlich zwei Ebenen der Zusammenarbeit unterscheiden:

- Einerseits wurden auf *Programmebene* über die Schaffung von Gremien verschiedene Akteursgruppen einzubeziehen versucht.
- Andererseits wurden externe Organisationen über Verträge mit der Umsetzung von *Projekten* beauftragt.

In der Folge werden die Kompetenzverteilung und die Partnerschaften auf diesen beiden Ebenen nach ihrer Zweckmässigkeit und Effizienz sowie nach ihrem Einfluss auf die Wirksamkeit der Strategie M+G beurteilt.

4.1.1 Zweckmässigkeit

Zur Zweckmässigkeit sind drei Evaluationsfragen zu behandeln.

Ist das Modell der Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Partnerschaften im Migrationsbereich sinnvoll (Vor- und Nachteile)?

Auf *Programmebene* wurde über insgesamt vier Gremien die Vernetzung erstens zu den beteiligten Bundesstellen (zwei Gremien: PGÄ, KMFG), zweitens zu den im Bereich Migration und/oder Gesundheit tätigen Institutionen und Organisationen (IBG) und drittens zur Migrationsbevölkerung (SBM) institutionalisiert. Während die Institutionalisierung der Beziehungen zu den Migrantinnen und Migranten als Betroffene über das SBM gescheitert ist, ist der Einbezug der beteiligten Bundesstellen sowie von weiteren Institutionen und Organisationen gelungen. Als *vorteilhaft* erwies sich dabei, dass in einer Vielzahl von Organi-

sationen eine Thematisierung der Probleme im Bereich M+G sowie eine gewisse Sensibilisierung erreicht werden konnte.²⁴ Damit ist bis zu einem bestimmten Grad eine Breitenwirkung und Verankerung der Strategie M+G gelungen und in Ansätzen eine „Advocacy Coalition“ für den Bereich M+G etabliert worden.²⁵ Punktuell konnte sogar eine konkrete Zusammenarbeit mit den Partnern erreicht werden; die Gremien schufen hierfür die Voraussetzungen.

Als *Nachteil* zeigte sich die komplexe, unübersichtliche Organisationsstruktur, die aus dem Versuch der Institutionalisierung der Beziehungen zu sämtlichen relevanten Akteuren resultierte. Die Funktionen der verschiedenen Gremien waren in der verschachtelten Struktur den an der Umsetzung Beteiligten nur unzureichend klar. Die hauptsächliche Kehrseite der Einbindung der Vielzahl von Akteuren bestand jedoch im grossen zeitlichen Einsatz, der dafür von Seiten der Programmleitung sowie der Teilprogrammleitungen im BAG notwendig war. Für andere Kernaufgaben sowie namentlich auch für die BAG-interne Vernetzung blieb ihnen daneben zu wenig Zeit.

Auf *Projektebene* geben die Projektevaluationen vielfältige Hinweise auf *Vorteile* aus dem Modell der Umsetzung von Massnahmen durch externe Partner:

- Durch Ausschreibungen (resp. Konkurrenzofferten) kann der Bund bei diesem Umsetzungsmodell die geeignetste Organisation mit dem besten Preis-/Leistungsverhältnis beauftragen. In mehreren Projekten bestanden Alternativen und fand ein bewusster Auswahlprozess statt (z.B. Afrimedia, Migesplus, GMM).
- Externe Organisationen verfügen über ein bestimmtes Wissen und sind häufig bereits mit relevanten Akteuren vernetzt, womit sie einen direkteren Zugang zu den Zielgruppen haben. In vielen Fällen zeigte sich, dass das Know-how und die Beziehungen der beauftragten Organisationen (bzw. Personen) wichtige Faktoren für den Projekterfolg darstellten (z.B. MFH, Support, Afrimedia, Interpret, Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz, SRK-Ambulatorium). Die Zusammenarbeit mit bereits im Bereich M+G tätigen und vernetzten Akteuren verbessert ausserdem die Chancen einer nachhaltigen Verankerung der Projektleistungen.
- Der Bund verfügt im Vergleich zu einer zentralen Umsetzung über grössere Flexibilität dank geringen Fixkosten. Dies ermöglicht es dem Bund, auf Veränderungen bei der Problemlage und Ausgangssituation zu reagieren und seine Interventionen anzupassen. Verschiedene Projektbeispiele („Migration und reproduktive Gesundheit“, Afrimedia) zeigen,

²⁴ Für eine entsprechende sensibilisierende Wirkung erscheint auch die geplante Nachfolgestruktur des SBM – ein in den Dachverband der Migrant*innenorganisationen FIMM integriertes Gremium – in Bezug auf die im FIMM vertretenen Organisationen grundsätzlich als geeignet.

²⁵ Die „Advocacy Coalition“ bezieht sich auf eine Koalition verschiedener Akteure, die eine gemeinsame Grundhaltung vertreten. Eine „Advocacy Coalition“ tritt nicht als geschlossene Gruppe auf, sondern über das inhaltliche Agieren zur Erreichung des gemeinsamen Ziels (Sabatier und Jenkins-Smith 1999).

dass nachträgliche strategische Richtungsänderungen möglich waren und der Bund seine strategische Führungsrolle diesbezüglich wahrgenommen hat.

- Der Bund wird von operativen Aufgaben weitgehend entlastet.

Das von der Strategie M+G gewählte Umsetzungsmodell birgt jedoch auch *Risiken*:

- Die Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der jeweiligen Partner müssen sehr gut geklärt werden; andernfalls besteht die Gefahr des zumindest teilweisen Scheiterns.
- Der Aufwand des Bunds für die Suche der geeigneten Projektträger sowie für die Projektbegleitung ist erheblich. In verschiedenen Projekten hat sich gezeigt, dass eine gute Projektsteuerung und Erfolgskontrolle aber zentral sind. Ungenügende zeitliche Ressourcen und fehlende Instrumente für das Controlling können die Zielerreichung beeinträchtigen (z.B. „Rahmenprogramm Weiterbildung“).
- Die Projektsteuerung im Hinblick auf die Ziele des Programms stellt eine Herausforderung dar. Insbesondere komplexe Projektstrukturen mit Untermandaten erschweren die Kontrolle und die Steuerung durch den Bund (z.B. „Migration und reproduktive Gesundheit“, „Migration Mainstreaming“ im Bereich illegale Drogen).
- Bei Projekten, bei denen es um die Erarbeitung von Wissen (z.B. IB F) oder Grundlagen (z.B. Machbarkeitsstudie „Migration und Sucht“) geht, besteht die Gefahr, dass die Erkenntnisse bei den beauftragten Organisationen und Institutionen bleiben. Der Transfer von Erfahrungen stellt bei diesem Umsetzungsmodell allgemein einen entscheidenden Faktor dar, der wiederum die Bedeutung der Projektbegleitung unterstreicht.
- Die Nähe zu den Adressaten stellt, wie oben erwähnt, einen Vorteil des partnerschaftlichen Modells dar. Handelt es sich bei den Adressaten um die Begünstigten selber, also um benachteiligte Gruppen der Migrationsbevölkerung, ergibt sich aus Sicht des Bundes oft ein Dilemma zwischen der Nähe einer Organisation zu dieser Zielgruppe einerseits und deren Professionalität andererseits. Aus Sicht des Bundes ist beides erwünscht, doch birgt die Professionalisierung die Gefahr einer Entfernung von der Zielgruppe. Im Rahmen der Strategie M+G wurde dieses Dilemma über verschiedene Vorkehrungen gelöst: Beim Projekt Support wurde den Migrantinnen und Migranten eine fachliche Unterstützung über einen Pool von Personen mit eigenem Migrationshintergrund gewährleistet. Bei VIA und Afrimedia wurden Mediatorinnen und Mediatoren eingesetzt. Solche Vorkehrungen zur Gewährleistung der Professionalität werden von der Evaluation als notwendig erachtet.
- Bei der Vergabe von zeitlich beschränkten Mandaten stellt sich die Frage nach der Sicherung der Nachhaltigkeit der in dieser Weise durchgeführten Massnahmen (vgl. hierzu Abschnitt 4.1.3).

Sowohl auf Projekt- als auch auf Programmebene wies das Modell der Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Partnern sowohl Vor- als auch Nachteile auf. Letztere lassen sich zumin-

dest teilweise durch eine geeignete Ausgestaltung der Beziehungen zu den Partnern vermeiden. Doch stösst der partnerschaftliche Ansatz auch so auf Grenzen: Diese Form der Leistungserbringung entspricht den zwar den Möglichkeiten und Ressourcen des Bundes im Bereich M+G, doch kann damit keine Verteilungsgerechtigkeit gewährleistet werden, zum einen, weil die Kantone zu nichts verpflichtet werden können (so sie denn überhaupt erreicht werden, siehe Abschnitt 4.1.3), zum anderen, weil NGOs und weitere nicht-staatliche Akteure zwar zu vereinbarten Leistungen verpflichtet werden können, jedoch in ihrem Wirkungsbereich beschränkt bleiben müssen, ganz besonders, wenn sie eine regionale Ausrichtung aufweisen. Aber auch bei national tätigen nicht-staatlichen Akteuren bleibt die Wirkung durch die zeitliche Begrenzung der Mandate beschränkt. Eine längerfristige Finanzierung durch den Bund kann im Rahmen von zeitlich terminierten Programmen nicht sichergestellt werden. Bei einer dauerhaften Übertragung von staatlichen Aufgaben an private Akteure stellen sich ausserdem die für parastaatliche Vollzugsmuster typischen Legitimationsfragen sowie die Gefahr, dass der Staat aufgrund seiner zunehmenden Abhängigkeit vom Wissen und den Kontakten der privaten Akteure seine Steuerfähigkeit zu einem gewissen Grade einbüsst (siehe Kissling-Näf und Wälti 1999). Die Frage nach der Sicherstellung der Nachhaltigkeit von zeitlich begrenzten Projekten rückt deshalb bei diesem Umsetzungsmodell in den Vordergrund.

Arbeitet man mit den richtigen Partnern zusammen?

Bezüglich der Partnerschaften auf *Programmebene* lässt sich prinzipiell festhalten, dass mit den mittragenden Bundesstellen, den in den Bereichen Migration und Gesundheit tätigen Organisationen und der Migrationsbevölkerung drei wichtige Akteursgruppen ausgewählt wurden, zu welchen die Beziehungen über Gremien institutionalisiert wurden.

- Die beiden *beteiligten Bundesstellen EKA und BFM* sind grundsätzlich wichtige Partner. Zur Integrationsförderung des Bundes, für die diese beiden Stellen zuständig sind und die operativ durch die EKA betreut wird, bestehen bei der gegenwärtigen Strategie M+G im Bereich der ikÜ klare Schnittstellen, bei welchen über eine Arbeitsteilung Synergien erreicht werden konnten. In strategischer Hinsicht hat der integrative Ansatz der EKA zu einer Klärung der Ausrichtung der Strategie M+G beigetragen. In Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem BFM, das für den IB T zuständig ist, beschränken sich die Schnittstellen bisher weitgehend auf die spezielle Zielgruppe der Asylsuchenden. Mit der zunehmenden amtsinternen Zentralisierung des Gesundheitsthemas an einer Stelle besteht aber die Chance einer Erweiterung der Zielgruppe sowie der Themen einer möglichen Zusammenarbeit. In Ansätzen sind Schritte in diese Richtung zu erkennen.
- Bei der IBG lässt sich grundsätzlich feststellen, dass alle relevanten *Organisationen und Institutionen aus dem Bereich Migration und/oder Gesundheit* vertreten sind, die nicht gleichzeitig zu den Mandatnehmern der Strategie M+G gehören. Allerdings ist bei gewis-

sen Organisationen das tatsächliche Engagement in Frage zu stellen. Mit einzelnen Organisationen konnte auf bilateraler Basis zwar eine Zusammenarbeit aufgebaut werden, insgesamt war die Vernetzung mit den Organisationen bisher aber unverbindlich. Im Hinblick auf den Einbezug der Kantone erwiesen sich die Vertretungen von GDK und SODK in der IBG als ungeeignet. Während von der SODK kaum je eine Person an den Sitzungen teilnahm, zeigte die Vertretung der GDK zwar ein klares Interesse an der Thematik M+G, bekundete aber Mühe bei der Weitergabe der Informationen an die Kantone, da das Thema M+G geringe Priorität habe. Das Angebot der GDK, Informationen über die Strategie M+G auf schriftlichem Weg in ihren Verteiler einzuspeisen, wurde vom BAG aufgrund von Umsetzungsschwierigkeiten bei der Kommunikation nicht wahrgenommen. Auch über die drei Integrationsdelegierten, die in der IBG vertreten waren, konnte keine Zusammenarbeit mit den Kantonen (und Städten) erreicht werden, was, wie unter Abschnitt 4.1.3 erläutert wird, also Lücke betrachtet werden muss.

- Das SBM ist als Gremium für den Einbezug von Migrantinnen und Migranten gescheitert. Ob sich die geplante, im FIMM integrierte Nachfolgestruktur als geeigneter Partner erweist, kann noch nicht eruiert werden.
- Als „Partner“ weitgehend vergessen gingen in der gegenwärtigen Umsetzungsstruktur die anderen Sektionen, Abteilungen und Direktionsbereiche innerhalb des BAG. Sowohl für die Umsetzung von konkreten Massnahmen (z.B. Ausbildung Gesundheitsberufe) als auch für ein „Migration Mainstreaming“ sind sie zentral. Der bilaterale Weg hat sich für die punktuelle Zusammenarbeit als pragmatisch erwiesen, jedoch gleichzeitig auch als wenig verbindlich und systematisch.

Auf *Projektebene* lässt sich feststellen, dass die beauftragten externen Organisationen in der Regel über qualifizierte und motivierte Mitarbeitende verfügten und ausreichend spezialisiert waren. Wie oben erwähnt, erwies sich auch deren Zugang zu den Zielgruppen als Erfolgsfaktor. Die Leistungserbringung war mehrheitlich angemessen; in mehreren Projekten wurden sogar zusätzliche Leistungen erbracht. Nur in zwei Projekten („Rahmenprogramm Weiterbildung“, „Migration und reproduktive Gesundheit“) bestanden massgebliche Schwächen bei der beauftragten Organisation. Die ungenügenden Kompetenzen der ausgewählten Projektträger haben bei diesen zwei Projekten zum Misserfolg beigetragen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sowohl auf Programm- als auch auf Projektebene mehrheitlich mit den richtigen Partnern zusammengearbeitet wurde. Abgesehen von zwei Ausnahmen erwiesen sich die gewählten Mandatnehmer als geeignet. Die in den Gremien vertretenen Akteure sind weitgehend relevant, wobei die Beziehungen bisher eher unverbindlich waren. Zu den Kantonen konnte über die Vertretungen der GDK, SODK und Integrationsdelegierten keine Zusammenarbeit aufgebaut werden.

Nimmt das BAG seine Kompetenzen angemessen wahr?

Um die Beziehungen zu den verschiedenen Akteursgruppen auf *Programmebene* zu institutionalisieren, hat das BAG vier Gremien geschaffen, die wesentlich dazu beitragen, dass die Organisationsstruktur insgesamt als zu komplex wahrgenommen wird. Die Aufgaben der Gremien sowie die Unterschiede zwischen den Gremien waren vielen Beteiligten unklar und wurden vom BAG auch wenig vergegenwärtigt. Auch zeigte sich in Bezug auf die einzelnen Gremien, dass die Wahl der Mitglieder zu wenig auf die formulierten Aufgaben abgestimmt worden waren. Die Zusammensetzung der Gremien eignete sich nur beim KMFG gut für die Aufgabenerfüllung (weitgehend richtige Personen für operative Koordination), in zwei Fällen hingegen nur bedingt (PGÄ: z.T. zu grosse Distanz zu operativer Ebene, um Abstimmungsfunktion wahrzunehmen; IBG: zu viele Personen für Koordination, die z.T. Organisationen nur unzureichend repräsentierten) und beim SBM eher nicht (fehlende Repräsentanz für Migrationsbevölkerung). Die formulierten Aufgaben entsprachen mehrheitlich nicht den tatsächlichen Möglichkeiten der Gremien. Die ursprünglichen Aufgaben konnten nur vom KMFG weitgehend erfüllt werden, wobei die Koordinationsfunktion dieses Gremiums durch eine stärkere Wahrnehmung der Sitzungsleitungsfunktion durch das BAG noch hätte verbessert werden können. PGÄ und IBG haben ihre Aufgaben nur zum Teil erfüllt, nämlich in erster Linie die Informationsfunktion, nur am Rande hingegen ihre Koordinations- und Abstimmungsfunktion. Die IBG konnte zudem die Verankerung der Strategie M+G in den verschiedenen Regionen und Kantonen nicht gewährleisten. Unterschätzt wurde vom BAG der Aufwand, der für eine ernsthafte fachliche Begleitung der Strategieumsetzung durch das SBM erforderlich gewesen wäre. Das Gremium hat schliesslich keine seiner Aufgaben erfüllen können. Die gesamte Vernetzungsorganisation ist stark auf die Programmleitung ausgerichtet. Deren zeitliche Überlastung hat neben der ungeeigneten Konzipierung der Strukturen dazu beigetragen, dass sich die Gremien in ihrer Kommunikationsfunktion weitgehend erschöpften. Die Sitzungsvorbereitung und -gestaltung wurde von den Mitgliedern der Gremien allerdings allseits gelobt.

In Bezug auf die *Projekte* hat die Evaluation ergeben, dass das BAG seine Projektsteuerungs- und Begleitungsfunktion den externen Mandatsträgern gegenüber mehrheitlich gut wahrgenommen hat. In einzelnen Projekten trugen die ungenügenden Ressourcen für die Projektbegleitung allerdings zu Problemen bei der Umsetzung bei (z.B. „Rahmenprogramm Weiterbildung“). Mängel stellte die Evaluation ausserdem fast bei allen Projekten in Bezug auf die Selbstevaluationen fest, zu denen in den Verträgen häufig nur unvollständige Vorgaben gemacht wurden, die Instrumente fehlten oder die schliesslich nicht umgesetzt wurden. Das BAG hat es mehrheitlich versäumt, für die Erfassung der Wirkungen der von ihm finanzierten Projekte zu sorgen. Zwischen verschiedenen Projekten fand zudem eine Zusammenarbeit statt, doch fehlte eine vom BAG initiierte systematische Koordination der Projekte zur Nut-

zung von Synergien. In einzelnen Projekten zeigte sich ausserdem über die Projektbegleitung hinaus ein Bedarf nach einer stärkeren Verbindung zur Programmebene, insbesondere im Bereich der Kommunikation und Sensibilisierungsbemühungen. Den entsprechenden Bemühungen in den Projekten fehlte in mehreren Fällen der gesamtstrategische Rahmen (z.B. Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz, Migesplus). Abgesehen von diesen Schwachstellen hat das BAG seine Kompetenzen gegenüber den Projektträgern jedoch erfüllt.

In Bezug auf die Partnerschaften auf Programmebene bestand das Hauptproblem darin, dass sich die vom BAG konzipierte Organisationsstruktur nur bedingt für die Umsetzung eignete. Innerhalb dieser Organisationsstruktur nahm das BAG seine Kompetenzen weitgehend wahr, doch obwohl für die Gremien ein grosser Aufwand betrieben wurde und das BAG die Sitzungen jeweils gut vorbereitete, konnten diese ihre ursprünglich zugewiesenen Funktionen nur teilweise erfüllen. Während eine unverbindliche Informationsfunktion wahrgenommen wurde, gelang es abgesehen von einzelnen bilateralen Kontakten nicht, mit den Partnern eine Koordination und verbindliche Abstimmung herzustellen. Gegenüber den Projektträgern hat das BAG seine Kompetenzen weitgehend angemessen wahrgenommen. Schwächen zeigten sich lediglich in Bezug auf die Selbstevaluation und die Koordination.

4.1.2 Effizienz

Die Evaluation hat in Bezug auf die Partnerschaften auch die Effizienzfrage zu beantworten:

Ist das Modell, welches auf Partnerschaften basiert, effizient in dem Sinne, als der Nutzen, welchen die Partner erzielen, den Aufwand für die Partnerschaften rechtfertigt?

Um diese Frage zu beantworten, sind die oben dargestellten Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen. Auf *Programmebene* ist die Thematisierung und Sensibilisierung für die Probleme im Bereich M+G, die bei verschiedenen Akteuren erreicht werden konnte und die in einzelnen Fällen auch die Voraussetzung für eine weitergehende Zusammenarbeit geschaffen hat, einer relativ zeitintensiven Organisation der Vernetzung gegenüberzustellen. Abgesehen von einer punktuellen Zusammenarbeit ist der erzielte Nutzen auf dieser Ebene wenig konkret. Angesichts des erheblichen Aufwands war die Effizienz nach Einschätzung der Evaluation bisher nur bedingt gegeben. Die in die Partnerschaften investierten Ressourcen können sich jedoch durchaus gelohnt haben, sofern es gelingt, künftig ausgehend von der erreichten Sensibilisierung die entsprechenden Organisationen und Personen für ein verbindlicheres Engagement im Bereich M+G zu gewinnen.

Auf *Projektebene* stellt sich die Frage, ob die durch die Mandatnehmer erbrachten Leistungen und erzielten Wirkungen den Aufwand seitens des BAG für die Projekte rechtfertigen. Angesichts der Erkenntnis, dass auf dieser Ebene mehrheitlich die richtigen Partner ausgewählt worden sind und die Projekte weitgehend eine positive Leistungs- und Wirkungsbilanz

aufweisen, ist diese Frage zu bejahen. Dank der Flexibilität, die das Modell der Umsetzung durch externe Partner garantiert, konnte der Ressourcenverschleiss bei jenen zwei Projekten, die eine schlechte Bilanz aufwiesen („Migration und reproduktive Gesundheit“, „Weiterbildung in den Gesundheitsberufen“), zudem begrenzt werden. Es stellt sich jedoch die Frage nach der Nachhaltigkeit. Insbesondere die finanzielle Nachhaltigkeit ist bei vielen Projekten nicht sichergestellt. Bei einer diesbezüglichen Verbesserung wäre das Aufwand/Nutzen-Verhältnis günstiger.

Auf Programmebene konnte über die Partnerschaften trotz erheblichen investierten Ressourcen bisher wenig konkreter Nutzen erzielt werden. Doch besteht das Potenzial, dass sich die Partnerschaften künftig auszahlen. Demgegenüber sind auf Projektebene konkrete Leistungen und Hinweise auf Wirkungen vorhanden, die für eine gute Effizienz sprechen. Inwiefern sich die investierten Ressourcen auch in Zukunft noch auszahlen, ist hingegen aufgrund einer schwachen Nachhaltigkeitsbilanz fragwürdig.

4.1.3 Einfluss auf die Wirksamkeit

Die Evaluationsfrage zur Wirksamkeit lautet in Bezug auf die Partnerschaften wie folgt:

Stellt die Zusammenarbeit mit den eidgenössischen und kantonalen Strukturen, wie erwartet, in Bezug auf die Wirksamkeit der Strategie M+G einen Erfolgsfaktor dar?

Um eine Antwort auf diese Frage geben zu können, muss zunächst festgestellt werden, inwiefern mit den entsprechenden Strukturen überhaupt eine Zusammenarbeit stattgefunden hat. Auf der *Ebene des Programms* wurden die beiden an der Strategie *beteiligten Bundesstellen* EKA und BFM auf zwei Hierarchiestufen über das KMFG und die PGÄ eingebunden. Über diese Gremien fand eine regelmässige gegenseitige Information statt. Die Koordination und Abstimmung war hingegen lose. Die Entscheidungen wurden vielmehr jeweils amtsintern in der Linie gefällt und anschliessend lediglich gegenseitig kommuniziert. Auf bilateralem Weg konnte in einigen Punkten jedoch eine verbindliche Zusammenarbeit erreicht werden. Besonders hervorgehoben sei dabei die erreichte Arbeitsteilung im Bereich der ikÜ: Das BAG ist hier für die Ausbildung der Übersetzenden zuständig, die EKA im Rahmen des Integrationsförderungsprogramm für die Vermittlung der Übersetzungsdienste. In diesem Bereich stellte die Zusammenarbeit klar einen Erfolgsfaktor für die Strategie M+G dar. Daneben gab es noch weitere Bereiche der Zusammenarbeit mit der EKA (z.B. Finanzierung von Forschungsstudien) sowie auch mit dem BFM (z.B. Finanzierung des GMM, Weiterbildung der ikÜ in den SRK-Ambulatorien), die der Umsetzung der Strategie M+G förderlich waren. Es besteht jedoch nach wie vor mit beiden Stellen ein Vernetzungspotenzial.

Neben BFM und EKA waren über die IBG weitere *eidgenössische Strukturen* an der Umsetzung beteiligt. In Bezug auf das BBT fanden Abklärungen zu den Möglichkeiten für die Schaf-

fung einer Berufsprüfung im Bereich ikÜ statt. Vom seco wurde eine Studie zum Thema Migration und Mobbing vorgestellt. Das Vernetzungspotenzial wurde mit diesem Amt jedoch nicht ausgeschöpft, weil das BAG entschied, die Thematik „Sicherheit am Arbeitsplatz“ bei der Massnahme „Prävention und Gesundheitsförderung“ zurückzustellen. Daneben wurde die Fachstelle für Rassismusbekämpfung mehrmals in Bezug auf die Vermeidung von Diskriminierungen herangezogen. Als eidgenössische Struktur kann schliesslich auch die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFS) gelten, die über das Krankenversicherungsgesetz finanziert wird. Neben der Mitfinanzierung des Projekts Support wurde mit der GFS vom BAG her mehrmals die Zusammenarbeit gesucht, im betrachteten Zeitraum der Evaluation (bis März 2006) allerdings mit wenig Erfolg. Generell kam jedoch dank den Kontakten, die über die IBG geschaffen werden konnten, punktuell eine Vernetzung mit anderen eidgenössischen Strukturen zustande, die bis anhin indessen wenig konkrete Resultate hervorgebracht hat. Ein Vernetzungspotenzial ist weiterhin vorhanden.

Eine Zusammenarbeit mit *kantonalen Strukturen* sollte über die IBG gewährleistet werden. Deshalb wurden SODK und GDK eingeladen, doch konnte über deren Vertretungen (die SODK nahm kaum einmal an den Sitzungen teil) keine Sensibilisierung der Kantone erreicht werden. Hingegen ist anzunehmen, dass die *Integrationsdelegierten* über die KID (Schweizerische Konferenz der kommunalen, regionalen und kantonalen Integrationsdelegierten), die mit insgesamt drei Personen in der IBG vertreten war, zu einem gewissen Grade für die M+G-Problematik sensibilisiert worden sind. Von den im Rahmen der Programmevaluation befragten zehn Integrationsdelegierten und Vertreterinnen und Vertretern von Ausländerdiensten kannten alle die Strategie M+G. Inwiefern diese Akteure bisher als Erfolgsfaktordienten, ist wenig klar. Drei Personen sagten, diese Stellen leiteten gemäss relevante Informationen zur Strategie M+G an die wichtigen Akteure in den Kantonen (z.B. Sozialberatungsstellen) weiter. Zwei Vertretungen der Ausländerdienste bezweifelten hingegen, dass die Integrationsdelegierten als kantonale Schnittstellen bewirken würden, weil diese in vielen Kantonen schlecht integriert bzw. bereits überlastet seien. Die Evaluation fand jedoch Hinweise, dass gewisse kantonale und städtische Initiativen im Bereich M+G, die unabhängig von der Strategie durchgeführt wurden, teilweise auf das Engagement dieser Akteure zurückgehen.

Dass ein stärkerer Einbezug der Kantone wichtig wäre, ist bei den Integrationsdelegierten und Ausländerdiensten unbestritten. Drei Personen kritisierten, dass das BAG in den Kantonen nicht proaktiv informiert habe. Die Kantone seien jedoch zentrale Akteure, weil nur sie den Projekten den notwendigen Rückhalt sowie die langfristige Finanzierung sichern könnten. Ausserdem seien die Kantone beim Fokus auf die Öffnung von Institutionen wichtige Partner, weil sie für die Gesundheitsinstitutionen zuständig sind. Es sei grundsätzlich wichtig, die regionalen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Dem BAG fehlten jedoch die Kenntnis

des Terrains und kantonale Stellen, die für die Weitergabe von Informationen dienen könnten. Drei Personen wiesen auf den möglichen Einbezug der kantonalen Gesundheitsdepartemente, zwei Personen auf die Kantonsärzte hin. Gemäss zwei Personen sollte die Einbindung über die Politik (z.B. GDK) laufen.

Betrachtet man die Zusammenarbeit des BAG mit eidgenössischen und kantonalen Akteuren auf finanzieller Ebene, waren bei elf von 16 evaluierten *Projekten* neben dem zuständigen Bundesamt (BAG bzw. neben dem BFM für den IB T) noch weitere Akteure an der Finanzierung beteiligt, wobei das BAG bei seinen Projekten die Hauptlast trug.

Tabelle 28: In die Umsetzung der Projekte finanziell eingebundene weitere Akteure

<i>Interventionsbereich</i>	<i>Projekt</i>	<i>Weitere Finanzträger</i>
Bildung	Interpret	<ul style="list-style-type: none"> – Verein Interpret: Verstärkter Eigenfinanzierungsgrad – BBT: Erarbeitung Grundlagen Eidg, Fachausweis – Kantone: Ko-Finanzierung der Ausbildungs-module
Information, Prävention und Gesundheitsförderung	Pilotprojekt „Migration und Sucht“	<ul style="list-style-type: none"> – Contact Netz Bern: Eigenfinanzierung – Kantonaler Suchthilfefonds
	Support	Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFS): Mitfinanzierung bis Ende 2006
	„Migration und reproduktive Gesundheit“	Stiftungen: kleine finanziellen Beiträge
	Afrimedia	<ul style="list-style-type: none"> – Regionale Aids-Hilfen (z.B. Zürcher Aids-Hilfe) – Universitätsspital Lausanne (CHUV) Weitere Ko-Finanzierung von regionalen Aids-Hilfen und der Kantone wird angestrebt.
Gesundheitsversorgung	VIA	<ul style="list-style-type: none"> – SRK: Geringfügige Eigenleistungen – Partnerorganisationen: Geringfügige Eigenleistungen
	Migrant-Friendly Hospitals	Spitäler: konkrete Teilprojekte
Therapieangebote für Traumatisierte im Asylbereich	Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz	<ul style="list-style-type: none"> – Caritas Schweiz: Eigenfinanzierung ca. 20% – Regionale Caritas-Stellen SG, TG: Eigenfinanzierung – Kanton SG sowie geringfügige Beiträge weiterer Kantone Stärkere kantonale Mitfinanzierung angestrebt.
	SRK-Ambulatorien	SRK: massgebliche Eigenfinanzierung (Beitrag BFM rund 10%)
Forschung	GMM	BFM: Finanzierung Modul Asyl, Anteil: ca. 15%
	Grundlagenforschungsprojekte	EKA: Finanzierung zweier Forschungsprojekte, Anteil an sämtlichen Projekten: 24%

Folgende Träger waren bei den elf Projekten finanziell eingebunden (siehe Tabelle 28):

- Projektträger mittels Eigenleistungen (5 Projekte)
- Beteiligte Bundesämter (EKA und BFM je 1 Projekt)
- Andere eidgenössische Strukturen (BBT und GFS je 1 Projekt)
- Kantonale Strukturen (3 Projekte)

Von den übrigen fünf Projekten wurden vier vollständig vom BAG und eines vollumfänglich vom BFM finanziert. Abgesehen vom Projekt Migesplus handelte es sich dabei um Grundlagenarbeiten bzw. Machbarkeitsstudien („Grundlagen Zertifizierung ikÜ“, „Rahmenprogramm Weiterbildung“, „Machbarkeitsstudie Migration und Sucht“, „EPZ-Studie“). Bei beinahe allen Projekten, die konkrete Umsetzungsaktivitäten beinhalteten, waren somit andere Akteure finanziell an der Umsetzung beteiligt. In der Regel war damit auch eine inhaltliche Beteiligung z.B. im Rahmen von Begleit- oder Arbeitsgruppen verbunden.

Bereits im Strategiepapier wird die finanzielle Beteiligung durch Dritte (Kantone, Städte, Private) in Bezug auf eine Verankerung der Massnahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene als wichtig erachtet (M+G 2002: 39). Durch die erreichten finanziellen Beteiligungen weiterer Akteure ist die finanzielle Nachhaltigkeit vieler laufender Projekte jedoch noch nicht sicher gestellt. Angesichts der kantonalen Zuständigkeiten im Gesundheitsbereich ist die Mitfinanzierung der Kantone bei drei Projekten eher als gering zu betrachten. Allerdings hatte bereits die Vernehmlassung zum Strategiepapier die fehlende Bereitschaft der Kantone zur Mitfinanzierung von Massnahmen im Bereich M+G gezeigt.

Im Versorgungsbereich kommen neben den Kantonen die Leistungserbringer, v.a. die Spitäler, sowie deren Verbände als mögliche finanzielle Träger von Projekten in Frage. Ausserdem übernehmen die Gemeinden im Gesundheitsbereich verschiedene Aufgaben. Sie sind bisher noch nicht eingebunden worden, obwohl dies nach Aussage von drei Vertreterinnen und Vertretern der Ausländerdienste und der Integrationsdelegierten wichtig wäre.

Während die staatlichen Akteure bei der finanziellen Unterstützung zurückhaltend waren, zeugt der Eigenfinanzierungsanteil von NGOs in fünf Projekten von deren Commitment im Bereich M+G.

Wie die zusammenfassenden Ausführungen zeigen, hat der Einbezug von eidgenössischen und kantonalen Strukturen nur beschränkt stattgefunden. Zwar fand auf Programmebene eine Zusammenarbeit mit den anderen beteiligten Bundesstellen EKA und BFM statt, die sich im Interventionsbereich Forschung auch finanziell auf Projektebene engagierten; mit anderen eidgenössischen Strukturen war die Kooperation hingegen eher punktuell und lose. Nur beim BBT konnte auch ein finanzielles Engagement erreicht werden, während die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz zwar ein Projekt mitfinanziert, sich ansonsten im Evaluationszeitraum aber wenig an der Migrationsthematik interessiert gezeigt hat.

In Bezug auf die Kantone besteht ein Widerspruch zwischen der Bedeutung, die ihnen im Strategiepapier zugewiesen wird, und ihrem tatsächlichen Einbezug. Auf Programmebene ist die Zusammenarbeit mit kantonalen Strukturen über die IBG weitgehend gescheitert. Nur in Bezug auf die Integrationsdelegierten konnte eine gewisse Sensibilisierung erreicht werden. Inwiefern sie als Bindeglied zu den Kantonen dienen können, erscheint dennoch als fragwürdig. Nur in drei Projekten konnte ausserdem ein finanzielles Engagement der Kantone erreicht werden. Festgestellt werden kann somit, dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen nicht wie geplant stattgefunden hat und deshalb auch nicht, wie erwünscht, einen Erfolgsfaktor für die Strategie M+G darstellt.

Aufgrund der Freiwilligkeit des Engagements sämtlicher Akteure im Bereich M+G kommt ihrer Sensibilisierung ein hoher Stellenwert zu. Zudem ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Kantone sowie allenfalls auch Gemeinden nur zu beschränkten finanziellen Beiträgen in ganz bestimmten Bereichen bereit sein werden. Deshalb kommt einerseits anderen möglichen Trägern (NGOs, Stiftungen, Bundesämter) ebenfalls eine Bedeutung zu. Andererseits muss unter Umständen versucht werden, die Nachhaltigkeit eines Projekts nicht durch die Weiterführung seiner Leistungen, sondern in anderer Form zu gewährleisten (z.B. Projekt Migrant-Friendly Hospitals: angestrebte Integration in bestehendes Netzwerk „Health Promoting Hospitals“). Auf alle Fälle müsste dazu die Nachhaltigkeit im Rahmen des Programmmanagements von Beginn weg konsequent als Ziel verfolgt werden.

4.2 Programmmanagement des BAG

Wie bei der Kompetenzverteilung und den Partnerschaften stellen sich bei der Evaluation auch in Bezug auf das Programmmanagement des BAG Fragen zur Zweckmässigkeit, der Effizienz und den Einflüssen des Programmmanagements auf die Wirksamkeit.

4.2.1 Zweckmässigkeit

Die zentrale Frage zum Programmmanagement ist die folgende:

Ist die BAG-interne Organisation zweckmässig für die Umsetzung der Strategie M+G?

Wie die Evaluation zeigte, ist die *Organisation des Programmmanagements des BAG* ziemlich gut für die Umsetzung der Strategie M+G geeignet. Die Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Stellen beim BAG sind klar. Weitgehend wurden die Aufgaben denn auch erfüllt, wobei sich bei den verschiedenen Funktionen auch Schwächen zeigten. Das Programmteam vermisste von vorgesetzter Stelle eine klarere Unterstützung und die Programmleitung eine stärkere Wahrnehmung der strategischen Führungsrolle. Bei der Stufe der Programmleitung erwiesen sich die Planungsinstrumente als ausbaufähig. Zudem zeigte sich ein klares Ressourcenproblem, das auf einen Aufgabenzuwachs durch die Übernahme der Sektionsleitung,

auf eine starke Beschäftigung mit der Zukunft und den grossen Aufwand zur Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen der verschiedenen Umsetzungsgremien zurückzuführen ist. Für die Wahrnehmung der Kernaufgabe der Planung und Leitung der Umsetzung der Strategie M+G blieb daher tendenziell zu wenig Zeit. Auch auf der Ebene der Teilprogrammleitungen waren die vorhandenen personellen Ressourcen eher zu knapp für die Wahrnehmung aller Aufgaben. Die operativen Vorgaben des Strategiepapiers konnten in keinem der Bereiche allesamt erfüllt werden; vielmehr wurden bewusst Prioritäten innerhalb der einzelnen Bereiche gesetzt. Noch so verweisen einzelne Projektevaluationen („Rahmenprogramm Weiterbildung“, „Migration und reproduktive Gesundheit“) auf gewisse Engpässe bei der Projektbegleitung, die sich unter Umständen negativ auf die Leistungsbilanz dieser Projekte ausgewirkt haben. Die Evaluation stellte beim Projektmanagement vor allem Schwächen bei den Vorgaben zu den Selbstevaluationen der Projekte sowie bei der Kontrolle der Abrechnungen fest. Allfällige Optimierungsmöglichkeiten zeigten sich zudem bei der Koordination zwischen den Interventionsbereichen sowie bei den Abläufen der Auftragsvergabe. Einen grossen Aufwand bedeuteten auch auf dieser Stufe die Umsetzungsgremien. Die Teilprogrammleitungen gaben an, generell zu wenig Zeit für die Aneignung und Erarbeitung der Grundlagen in ihren jeweiligen Bereichen zu haben. Insofern fragt sich, ob die thematische Gliederung des Programms, welche in der Evaluation des Vorgängerprogramms (Efionayi-Mäder et al. 2001) vorgeschlagen worden war (siehe dazu auch Ledermann et al. 2006), die erhofften Spezialisierungseffekte tatsächlich bewirkt hat. Die Teilprogrammleitungen vermissten ferner eine stärkere strategische Mitwirkung. Die Information, Kommunikation und Zusammenarbeit im Programmteam funktionierten alles in allem jedoch gut. Gewisse Schwierigkeiten gab es hingegen in Bezug auf die vorgesetzten Stellen. Nicht eingehalten wurden ausserdem die Prioritäten der Interventionsbereiche bei der Finanzierung. So wurden im IB I gesamthaft mehr Ressourcen ausgegeben als im prioritären IB B, und der IB F als „unwichtigster“ Bereich erhielt faktisch mehr Mittel als der wichtigere IB V. Insgesamt ist das Programmmanagement des BAG aber trotzdem tendenziell klar als gut zu bewerten.

Im Rahmen des Programmmanagements gesondert betrachtet wurde die *Kommunikation*. Sie stellt zwar einen Teil des Programmmanagements des BAG dar, ist jedoch aufgrund der eignes für die Kommunikation erstellten konzeptionellen Grundlagen, Umsetzungsstrukturen, in die auch externe Akteure eingebunden waren, sowie Leistungen quasi ein eigenes Projekt dar. Die Frage, ob sich die Organisation der Kommunikation als zweckmässig erwiesen hat, muss für den in der Evaluation betrachteten Zeitraum (bis März 2006) verneint werden. Die Unterbewertung der Kommunikation bei der Planung der Strategie M+G führte zu einer ungeeigneten geplanten Struktur, indem die Kommunikation als Massnahme im IB I konzipiert wurde. Durch die Einbindung in einen Interventionsbereich standen für die Kommunikation nicht die notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung. Schon kurz nach Beginn der Umsetzung wurde die Zuständigkeit für die Kommunikation deshalb der

Programmleitung übergeben, was zu einer Überlastung auf dieser Ebene führte. Die Vergabe eines Mandats an eine externe Firma, deren Eignung im Nachhinein zu bezweifeln ist, brachte nicht die erhoffte Entlastung, sondern erst die Einstellung einer weiteren externen Person als Schnittstelle zu dieser Firma. Doch konnte diese Person in ihrer Funktion als Schnittstelle sowie aufgrund ihres Know-hows und ihrer lange Zeit BAG-externen Stellung die qualitativen Defizite der externen Firma nicht beheben. Dies hatte zum Ergebnis, dass gewisse vorgesehene Leistungen durch die externe Firma nicht, andere nicht in der geforderten Qualität erbracht wurden. Demgegenüber gibt es aber auch Leistungen wie namentlich das GMFG, die zur Zufriedenheit des BAG erbracht wurden. Trotz mehrmaliger Verbesserungen ist die Organisation der Kommunikation insgesamt aber nur als beschränkt zweckmässig zu bewerten.

Im Grossen und Ganzen ist das Programmmanagement des BAG tendenziell als zweckmässig zu beurteilen. Die Organisation erwies sich insgesamt als geeignet, um die Strategie M+G umzusetzen. Allerdings zwangen die beschränkten personellen Ressourcen zu klaren Abstrichen im Vergleich zu den vorgesehenen Massnahmen. Dennoch erwiesen sich die zeitlichen Ressourcen des Programteams eher als zu knapp. Ein Grund hierfür stellte unter anderem die zeitintensive Vernetzung dar (siehe Kapitel 2). Trotz mehrmaliger Verbesserungsbemühungen klar nur als begrenzt zweckmässig erwies sich die Organisation der Kommunikation. Die wenig geeigneten Strukturen trugen zu Leistungsdefiziten bei der Kommunikation bei.

4.2.2 Effizienz

Die Effizienzfrage stellt sich wie folgt:

Ist das Programmmanagement des BAG effizient oder gibt es bei den finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen Sparmöglichkeiten?

Die Einsparungsmöglichkeiten in Bezug auf die *personellen Ressourcen* beim BAG werden als gering eingestuft. Zwar zeigten sich bei der Organisation des Programmmanagements in einzelnen Bereichen Optimierungsmöglichkeiten, diese zielen jedoch in erster Linie auf eine qualitative Verbesserung der Abläufe und weniger auf Ressourceneinsparungen. In diesem Kontext ist auch der erwähnte Ausbau der Planung zu sehen. Durch eine genauere Zeiteinteilung könnte unter Umständen eine bewusstere Prioritätensetzung bei der Erfüllung verschiedener Aufgaben erreicht werden; der Arbeitsaufwand dürfte dabei insgesamt in etwa aber gleich bleiben. Eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit könnte allenfalls auch durch eine stärkere Koordination zwischen den Interventionsbereichen und Projekten und damit eine bessere Nutzung von Synergien erreicht werden. Die Verstärkung der Koordination erfordert zunächst allerdings selbst wiederum einen entsprechenden Ressourceneinsatz. Eine gewisse Ineffizienz ist allenfalls durch die zahlreichen Wechsel der Zuständigkeiten auf Stufe

der Teilprogrammleitungen entstanden, doch waren diese kaum zu vermeiden. Bei zwei Projekten mit bescheidener Leistungsbilanz („Rahmenprogramm Weiterbildung“, „Migration und reproduktive Gesundheit“) zeigte die Evaluation ausserdem, dass durch mehr personelle Ressourcen für die Projektbegleitung durch das BAG auf Projektebene unter Umständen eine bessere Effizienz hätte erreicht werden können. Eine Reduktion der personellen Ressourcen scheint von daher unangebracht. Zu prüfen wäre allenfalls, ob es möglich ist, sich beim Einsatz der vorhandenen personellen Kapazitäten noch stärker an den Projektrisiken zu orientieren.

In Bezug auf die *finanziellen Ressourcen* ergab die Evaluation, dass bestimmte Interventionsbereiche mehr Mittel erhielten als ursprünglich vorgesehen und andere weniger. Diese Umlagerung der Gelder richtete sich nach dem jeweiligen tatsächlichen Bedarf in den verschiedenen Bereichen. Es gibt keine Hinweise für einen Ressourcenverschleiss. Vielmehr waren die finanziellen Ressourcen in den einzelnen Projekten angemessen oder aber eher etwas knapp, und dies gerade auch bei Projekten in Interventionsbereichen, die mehr Mittel erhielten als geplant. In keinem der Interventionsbereiche konnten sämtliche Vorgaben aus dem Strategiepapier eingelöst werden. Während dies in erster Linie auf fehlende personelle Ressourcen für die Umsetzung zurückzuführen ist, hätten nach Einschätzung der Beteiligten daneben aber auch die vorhandenen Finanzen nicht ausgereicht, um sämtliche Massnahmen plangetreu zu realisieren. Von daher ortet die Evaluation auch bei den finanziellen Ressourcen kaum Kürzungspotenzial.

Bei der *Kommunikation* wurde eine ineffiziente Leistungserbringung konstatiert. Als Gründe dafür sind sowohl ungeeignete konzeptionelle Grundlagen zu nennen (lückenhafte Vorgaben im Strategiepapier; fehlende Schwerpunktsetzung sowie Vorschlag von Website als ungeeignete Massnahme im Kommunikationskonzept) als auch die im Nachhinein gesehen ungeeignete Wahl des Auftragnehmers. Eine wichtige Ursache für die Ineffizienz stellte jedoch auch die Rahmenbedingung dar, dass es nicht möglich war, die Kommunikation BAG-intern zu regeln. Die Auslagerung hatte beim BAG grosse Reibungsverluste zur Folge. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass die ineffiziente Leistungserbringung im Kommunikationsbereich weniger auf Sparmöglichkeiten bei den personellen Ressourcen hinweist als im Gegenteil darauf, dass es wichtig wäre interne Ressourcen für die Kommunikation zur Verfügung zu stellen.

Während die Evaluation in Bezug auf die finanziellen Ressourcen keine Hinweise auf einen offensichtlich ineffizienten Einsatz gefunden hat, weisen die Erkenntnisse in Bezug auf die personellen Ressourcen eher auf die Notwendigkeit einer Aufstockung als die Möglichkeit einer Kürzung hin. Insbesondere für die Kommunikation sollten intern personelle Ressourcen bereitgestellt werden.

4.2.3 Einfluss auf die Wirksamkeit

Die Frage nach den Einflüssen des Programmmanagements des BAG auf die Wirksamkeit der Strategie M+G stellt sich in zweierlei Hinsicht:

Trägt die Art und Weise des Programmmanagements des BAG zur Zielerreichung bei?

Die Organisation des Programmmanagements des BAG ist grundsätzlich funktionstüchtig und zweckmässig. Sie ist geeignet, um auf Projektebene die Umsetzung von Leistungen zu veranlassen, von welchen Wirkungen im Sinne der Programmziele zu erwarten, jedoch nur beschränkt durch die Evaluation nachzuweisen sind (siehe Hammer et al. 2006).

In gewissen Bereichen bestehen beim Programmmanagement Optimierungsmöglichkeiten, die bei der Frage nach der Zweckmässigkeit (siehe oben) dargestellt sind. Klare Schwachstellen gibt es wenige. Eine Schwäche liegt eindeutig bei der Nachhaltigkeit, die bei den anfänglichen konzeptionellen Überlegungen zu den Projekten eine geringe Rolle spielte. Zwar wurde die Bedeutung der Nachhaltigkeit im Verlaufe der Umsetzung immer deutlicher, doch erwies es sich als schwierig, nachträgliche Anpassungen an den Projekten vorzunehmen. Insbesondere in Bezug auf die Sicherstellung der finanziellen Nachhaltigkeit, die gerade bei Projekten, die Angebote zur Verfügung stellen, zentral ist, wäre es nötig gewesen, weitere Akteure für einen Beitrag zu gewinnen. Zwar ist es dem Programmteam gelungen, punktuell in den Projekten sowie über die IBG verschiedene Organisationen und Institutionen einzubinden, doch blieb deren Engagement bisher in der Regel unverbindlich. Die Umsetzungsgremien schufen jedoch die Voraussetzung für eine weitergehende Vernetzung.

Trotz eines grossen Vernetzungsaufwands (siehe Kapitel 2) hat es über das Programmmanagement des BAG hingegen nicht geschafft, die *Kantone* zu erreichen. Die IBG eignete sich hierfür nicht. Vielmehr wäre eine entsprechende (politische) Kommunikations- und Sensibilisierungsstrategie notwendig gewesen. Angesichts des Fehlens einer solchen Strategie sowie der Defizite, die beim Programmmanagement im Kommunikationsbereich festgestellt wurden, hat diese Sensibilisierung nicht stattgefunden. In einzelnen Projekten (z.B. Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz, Migesplus) wurde die fehlende kantonale Unterstützung als Hindernis für die Zielerreichung wahrgenommen. Entsprechende Kommunikations- und Sensibilisierungsmassnahmen hätten allerdings auch erhebliche Ressourcen in Anspruch genommen, die für die Projektarbeit weggefallen wären. Der Ressourceneinsatz wäre jedoch insofern zu rechtfertigen gewesen, als mit den Sensibilisierungsbemühungen gleichzeitig ein Beitrag zu den übergeordneten Zielen einer besseren Berücksichtigung migrationspezifischer Bedürfnisse sowie einer generellen Öffnung des Gesundheitssystems hätte geleistet werden können. Diese Ziele erhielten durch die zunehmend integrative Ausrichtung der Strategie M+G im Verlaufe der Umsetzung mehr Gewicht.

Das dritte übergeordnete Ziel, die Stärkung der Selbstverantwortung der Migrantinnen und Migranten, wurde sowohl im Strategiepapier als auch bei der Umsetzung weniger gewichtet. Über eine Reihe von Projekten konnte aber dennoch ein gewisser Beitrag zu diesem Ziel geleistet werden (siehe Hammer et al. 2006). Es ist anzunehmen, dass durch die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten als Projektpersonal ebenfalls eine Stärkung einzelner Betroffener erreicht werden konnte. Zum Zeitpunkt der Evaluation fehlten jedoch klare Kriterien des BAG, die den Einbezug der Migrationsbevölkerung in den Projekten regeln würden.

Auf Programmebene hat das BAG mit dem – gescheiterten – Versuch, Migrantinnen und Migranten über das SBM in die Strategieumsetzung einzubeziehen, nach Einschätzung zweier Mitglieder des Gremiums ebenfalls einen Beitrag zum Empowerment geleistet: Das BAG habe einen Prozess ermöglicht, durch den die Mitglieder ihre Vorstellungen von Partizipation konkretisieren konnten. Es ist vorgesehen, dass künftig zwei Personen des FIMM, in das das SBM integriert werden soll, in der IBG die Betroffenenperspektive vertreten. Während diese Form des Einbezugs aus Sicht der Programmleitung ausreicht, erachteten mehrere Personen die Beteiligung der Migrantinnen und Migranten als ungenügend. Die Evaluation kommt ihrerseits zum Schluss, dass die Art und Weise des Einbezugs der Migrationsbevölkerung auf Programmebene über zwei Personen in der IBG kaum einen Beitrag zum Ziel der Stärkung der Selbstverantwortung zu leisten vermag.

Der Hauptbeitrag, den das Programmmanagement des BAG zur Zielerreichung zu leisten hatte, bestand beim gewählten Umsetzungsmodell darin, die Leistungserbringung über Projekte zu veranlassen, die ihrerseits entsprechende Wirkungen auslösen sollten. Diesen Hauptbeitrag hat das BAG gut vollbracht. Zu bemängeln ist einzig, dass die Nachhaltigkeit nicht von Beginn weg systematisch in die konzeptionellen Überlegungen einbezogen wurde. Die stärkere Berücksichtigung der Nachhaltigkeit hätte unter Umständen auch Auswirkungen auf die Ausrichtung der Kommunikation gehabt. Aufgrund der dargestellten Schwierigkeiten unterstützte die Kommunikation die Erreichung der Ziele der Öffnung des Gesundheitssystems und der Berücksichtigung migrationsspezifischer Bedürfnisse wohl nur wenig. Zudem kann angenommen werden, dass das BAG mit dem Prozess der Schaffung und der Neudefinition des SBM zwar einen gewissen Beitrag zum dritten Ziel der Stärkung der Selbstverantwortung von Migrantinnen und Migranten geleistet hat, die gegenwärtig zur Diskussion stehende Art des Einbezugs der Betroffenen über die IBG hingegen lässt einen geringen Zielbeitrag erwarten.

Wie wirkt sich die Tatsache aus, dass das Programmmanagement allein durch das BAG ohne Beteiligung der übrigen Bundesämter wahrgenommen wird?

Die Evaluation kommt bei der Betrachtung der Vernetzung zwischen den beteiligten Bundesstellen zum Schluss, dass es gelungen ist, zwischen dem BAG und der EKA bei den Schnittstellen eine gewisse Zusammenarbeit zu erreichen. Auch mit dem BFM, das für den IB T zuständig ist, konnte eine lose Koordination hergestellt werden; eine engere Kooperation drängte sich aufgrund der relativ klaren Abgrenzung des IB T von den anderen Interventionsbereichen bei der Umsetzung der Strategie M+G nicht auf. Weder die PGÄ als strategisches noch das KMFG als operatives Gremium trafen verbindliche Entscheidungen. Vielmehr wurden die Beschlüsse jeweils amtsintern in der Linie gefasst. Immerhin fand jedoch eine regelmässige gegenseitige Information und zum Teil eine Vorabsprache statt. Es fehlt indes ein gemeinsames Steuergremium für das Programm. Angesichts der Tatsache, dass das BAG für die Aktivitäten der Strategie M+G weitaus am meisten finanzielle Ressourcen einsetzt, wurde die Notwendigkeit und Angemessenheit eines solchen Gremiums denn auch in Frage gestellt.

Generell hat die Evaluation festgestellt, dass die Strategie M+G von den nicht direkt beteiligten Personen, die im Rahmen dieser Evaluation befragt worden sind (Projektträger, Personen aus der IBG und dem SBM, Integrationsdelegierte und Ausländerdienste), eher als Strategie des BAG denn als Strategie mehrerer Bundesstellen wahrgenommen wird. Gerade in Anbetracht der Ressourcen und der Organisationsstrukturen kann festgestellt werden, dass der äussere Eindruck, es handle sich in erster Linie um ein Programm des BAG, zutreffend ist.

Der Eindruck, es handle sich bei der Strategie M+G um ein Programm des BAG, wird im Übrigen durch die Kommunikation bis zu einem gewissen Grade gestärkt. Bereits das Strategiepapier ist bezüglich blauem Umschlag und Layout eindeutig wie ein BAG-Programm gestaltet. Indem zudem die Website „miges.ch“ in die BAG-Homepage integriert wurde, hat die Strategie M+G auch im Internet keine eigenständige Präsenz mehr, sondern ist klar an das BAG gebunden.

Sowohl nicht direkt betroffene Personen als auch Mitarbeitende der drei beteiligten Bundesstellen hoben trotz der wahrgenommenen BAG-Lastigkeit der Strategie M+G die Zusammenarbeit zwischen den drei Bundesstellen als wichtig hervor und würdigten sie. Mehrere Befragte sahen eine noch engere Koordination als wünschenswert und erforderlich. Insbesondere auf Leitungsebene äusserten sich die direkt beteiligten Personen aber auch skeptisch und wiesen gleichzeitig auf organisatorische Hindernisse hin, die einer engeren Zusammenarbeit im Weg stünden.

Gemäss Einschätzung der Evaluation wird die Strategie M+G – angesichts der Ressourcen und der eher losen Koordination korrekterweise – in erster Linie als BAG-Strategie wahr-

genommen. Aufgrund von organisatorischen Hürden und einer gewissen Skepsis auf Leitungsebene kam bei der gegenwärtigen Strategie M+G keine engere Zusammenarbeit zustande, drängte sich bei der Umsetzung der Massnahmen aber auch nicht auf. Im Hinblick auf neue Themen müsste jedoch die Notwendigkeit und Möglichkeit einer Kooperation überprüft werden.

Anhang

5.1 Literaturverzeichnis

- BAG (1997). "Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluation". Bern: Fachbereich Evaluation, Bundesamt für Gesundheit (BAG).
- BAG (2003). "Projektantrag Umsetzung Strategie Migration und Gesundheit 2002–2006". Bern: Bundesamt für Gesundheit (BAG).
- BAG (2004a). "Stratégie Migration et santé 2002–2006: Cahier des charges pour une évaluation de la Stratégie". Berne: Bundesamt für Gesundheit (BAG), CCE.
- BAG (2004b). "Faktenblatt: Gender Mainstreaming in Public Health". Bern: Bundesamt für Gesundheit (BAG).
- Bussmann, W. (1997). "Evaluationen in der Schweiz", in: Peter Knoepfel (Hg.). Einführung in die Politikevaluation. Basel, Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn: 13-35.
- Efionayi-Mäder, D., M. Chimienti, S. Losa und S. Cattacin (2001). "Evaluation des Gesamtprogrammes "Migration und Gesundheit" des Bundesamts für Gesundheit", Forschungsbericht 17/2001. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Gesundheitsförderung Schweiz (2004). "quint-essenz". Gesundheitsförderung Schweiz. www.quint-essenz.ch (2005/04/06).
- Hammer, S., J. Trageser und S. Ledermann (2006). "Evaluation der Strategie 'Migration und Gesundheit 2002–2006': Ergebnisse der Projektevaluationen (Beilagenband 3)". Zürich: INFRAS.
- Kissling-Näf, I. und S. Wälti (1999). "Der Vollzug öffentlicher Politiken", in: Yannis Papadopoulos (Hg.). Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ Verlag: 651-89.
- Knoepfel, P., C. Larrue und F. Varone (2001). Analyse et pilotage des politiques publiques. Genève, Bâle, Munich: Helbing & Lichtenhahn.
- Ledermann, S., C. Rüefli, F. Sager und P. Zeyen Bernasconi (2006). "Evaluation der Strategie 'Migration und Gesundheit 2002–2006': Evaluation des Programmkonzepts (Beilagenband 1, überarbeitete Fassung)". Bern: Büro Vatter.
- M+G (2002). "Migration und Gesundheit: Strategische Ausrichtung des Bundes 2002–2006". Bern: Bundesamt für Gesundheit (BAG).
- Mayring, P. (2003). Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz.
- Sabatier, P. A. und H. C. Jenkins-Smith (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", in: Paul A. Sabatier (Hg.). Theories of the Policy Process. Boulder, Oxford: Westview Press: 117-66.
- Sager, F. und S. Ledermann (2004). "Evaluation der Strategie 'Migration und Gesundheit 2002–2006': Detailkonzept". Bern: Büro Vatter.
- Vettori, A., S. Hammer und N. Schmidt (2004). "Zwischenevaluation Support: Arbeitsbericht". Zürich: INFRAS.
- Wasserman, S. und K. Faust (1994). Social Network Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.

5.2 Dokumente

5.2.1 Gremien

Interinstitutionelle Begleitgruppe (IBG)

Fachstelle M+G, „Argumentarium für eine verstärkte Zusammenarbeit von Gesundheitsförderung Schweiz und BAG im Bereich Migration und Gesundheit“ vom 06.11.2003.

Protokolle Interinstitutionelle Begleitgruppe (IBG) vom 03.07.2003, 22.01.2004, 24.06.2004, 03.02.2005, 28.06.2005.

Protokoll „Sitzung zu Fragen der Zusammenarbeit von Gesundheitsförderung Schweiz und BAG im Themenbereich Migration und Gesundheit“ vom 11.01.2005.

Kleines Migrationsforum Gesundheit (KMFG)

Informationen Kleines Migrationsforum Gesundheit (KMFG) vom 03.04.2003, 05.06.2003, 25.08.2003, 30.10.2003, 15.01.2004, 25.03.2004, 06.05.2004, 01.07.2004, 14.10.2004, 13.01.2005, 23.03.2005, 02.06.2005, 25.08.2005, 01.12.2005, 09.02.2006.

Planungsgruppe Ämter (PGÄ)

Protokolle Planungsgruppe Ämter (PGÄ) vom 19.03.2003, 25.11.2003, 13.05.2004, 18.11.2004, 01.06.2005, 09.11.2005.

Sounding-Board Migration (SBM)

Protokoll Sektion Chancengleichheit und Gesundheit (C+G), interne Sitzung zum Sounding-Board Migration (SBM) vom 15.11.2004.

Protokolle Sounding-Board Migration (SBM) vom 26.06.2003, 13.11.2003, 27.05.2004, 21.10.2004, 01.12.2004, 09.03.2005, 18.04.2005, 23.05.2005, 07.06.2005, 02.11.2005, 22.11.2005, 14.12.2005.

Rückmeldungen des BAG zum „Konzeptentwurf: Fachgruppe SBM“ vom 20.05.2005.

Sounding-Board Migration (SBM), Konzeptentwurf Fachgruppe vom 02.03.2005.

Stellungnahme des BAG, Fachbereich Migration und Gesundheit, zum Vorprojekt „Prozess Sounding-Board Migration“ / Leitplanken vom 22.11.2004.

Steuergruppe (StG)

Protokoll Steuergruppe (StG) vom 13.10.2003.

5.2.2 Programmmanagement BAG

BAG, Strategie Migration und Gesundheit: Massnahmenplan 2002–2006, Version vom 10.03.2003.

Budgets (Excel-Dateien) der Fachstelle M+G bzw. der Sektion C+G:

FS_Budget2003_2006

Sektion C+G_Budget2004_2006_alt_060105

Sektion C+G_Budget2005_2007_gültig_ab2005

Sektion C+G_Budget2006_2008gültig_ab201205

Fachbereich M+G, Jahresplanung 2004–2007, Excel-Datei vom 14.04.2005.

Factsheet „Fachstelle Migration und Gesundheit“ (ohne Datum).

Factsheet „Sektion Chancengleichheit und Gesundheit: Fachbereich Migration und Gesundheit“ vom 01.02.2005, 01.08.2005, 25.01.2006.

Informationen aus der Sektion Chancengleichheit und Gesundheit (Info C+G), 29 Zweiwochenberichte zwischen 25.11.2004 und 16.03.2006.

Notiz Sektion Chancengleichheit und Gesundheit (C+G), Prioritätensetzung, Retraite vom 09.-10.02.2005.

Organigramme BAG vom 01.01.2004, 15.10.2004.

Organigramme „Umsetzung der Strategie Migration und Gesundheit“ vom 11.03.2003, 29.01.2004, 20.01.2005, 02.08.2005, 01.09.2005, 13.03.2006.

Pflichtenheft Teilprogrammleitung (Wissenschaftlicher Mitarbeiter) vom 07.04.2002.

Protokolle Sektion Chancengleichheit und Gesundheit (C+G), interne Sitzungen vom 11.11.2004, 28.04.2005, 26.05.2005, 23.06.2005, 15.09.2005, 13.10.2005, 27.10.2005, 08.12.2005, 22.12.2005, 19.01.2006, 16.02.2006, 16.03.2006.

Sektion Chancengleichheit und Gesundheit, Protokoll des Arbeitstages auf dem Gurten vom 10.11.2005.

Wochenberichte der FS Migration und Gesundheit bzw. der Sektion Chancengleichheit und Gesundheit (C+G), Nr. 27 bis 46 aus dem Jahr 2004 (mit gewissen Lücken).

Kommunikation

BAG (2006) Einladung zur Angebotsabgabe im selektiven Verfahren: internes Dokument.

Erste mandatierte Firma (2003) Kommunikationskonzept zur Strategie „Migration und Gesundheit: Strategische Ausrichtung des Bundes 2002-2006“, Bern, 16. September 2003.

Zweite mandatierte Firma (2003) Offerte zur Umsetzung des Kommunikationskonzepts zur Strategie Migration und Gesundheit für das Bundesamt für Gesundheit, Oktober 2003.

BAG (2003) Vertrag-Nr. 03.001137.

Zweite mandatierte Firma (2004a) Detailkonzept zu miges.ch.

Zweite mandatierte Firma (2004b) Detailkonzept zu den Factsheets.

Zweite mandatierte Firma (2004c) Konzeptskizze GMFG.

Zweite mandatierte Firma (2004d) Tagungsbilanz zum GMFG.

5.3 Liste der befragten Personen

In der Folge werden die Personen aufgelistet, die im Rahmen der Evaluation der Programmumsetzung befragt worden sind. Die Personen werden nach der Funktion aufgeführt, in der sie im Rahmen der Strategie M+G primär befragt worden sind. Es wurden, sofern nicht anders vermerkt, persönliche Gespräche geführt.

5.3.1 Vorgesetzte BAG

Ursula Ulrich; Leiterin Abteilung Multisektorale Gesundheitspolitik; 21. März 2006, 1 h 5'.

5.3.2 Programmteam BAG

Thomas Spang; Leiter Sektion C+G, Programmleitung; 4. April 2005, 1 h 40', sowie 14. März 2006, 2 h 10', und 23. März 2006, 2 h.

Christina Eggenberger; Teilprogrammleitung IB B; 27. Februar 2006, 2 h.

Rahel Gall; Teilprogrammleitung IB V/F; 10. März 2006, 2 h 30'.

Verena Hanselmann; Teilprogrammleitung IB I, Leiterin Fachbereich Gender Health, Sektion C+G; 15. März 2006, 2 h.

Brigit Zuppinger; Teilprogrammleitung IB I; 6. März 2006, 2 h 15'.

Fokusgruppe vom 11. August 2005, 2 h, mit:

Petra Aemmer; Stv. Teilprogrammleitung IB V/F

Stefan Enggist; Teilprogrammleitung IB B

Verena Hanselmann; Teilprogrammleitung IB I

Thomas Spang; Leiter Sektion C+G, Programmleitung

Brigit Zuppinger; Teilprogrammleitung IB I

5.3.3 Planungsgruppe Ämter

Simone Gretler Heusser; BFM, Sektion Integration; 12. April 2005, 2 h 30'.

Simone Prodolliet, EKA, Leiterin Sekretariat; 2. März 2006, 1 h.

Beatrice Reusser; BFM, Leiterin Sektion Subventionsaufsicht; 18. April 2005, 2 h, sowie 14. März 2006, 1 h.

5.3.4 Kleines Migrationsforum Gesundheit

Stefan Enggist; BAG, Projektleitung „Migration & Aids“, Sektion Aids, ehem. Teilprogrammleitung IB B; 21. März 2006, 2 h.

Patricia Ganter; BFM, Projektverantwortliche IB T, Sektion Subventionsaufsicht; 14. März 2006, 1 h 45'.

Christof Meier; EKA, Koordinator Integrationsförderungsprogramm des Bundes; 8. März 2006, 1 h 15'.

5.3.5 Interinstitutionelle Begleitgruppe

Oliver Freeman; Integrationsdelegierter der Stadt Lausanne, Vizepräsident der Schweizerischen Konferenz der kommunalen, regionalen und kantonalen Integrationsdelegierten (KID), Vertreter des Schweizerischen Städteverbands; 14. September 2005, 1 h.

José Galan; FIMM, Leiter Arbeitsgruppe „Soziale Rechte, Gesundheit und Alter“; 28. November 2005, 1 h.

Maggie Graf; seco, Stv. Leiterin Ressort Grundlagen Arbeit und Gesundheit (ABGG), Abteilung Arbeitsbedingungen; 19. August 2005, 1 h.

Nadia von Holzen; ehem. Vertretung SFH, später Vertretung GFS, gegenwärtig wissenschaftliche Mitarbeiterin Fachbereich Gender Health, Sektion C+G, BAG; 24. November 2005, 1 h.

Raffaella Miccoli; BAG, Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung, Sektion Rechtsetzung und Grundlagen (ehem. BSV); 6. Oktober 2005, 1 h.

Irene Renz; Leitung Fachstelle Gesundheitsförderung Kt. Basel-Landschaft, Vertreterin der GDK; 12. Dezember 2005, 1 h 10’.

Hansjörg Vogel; Integrationsbeauftragter Kt. Luzern, Vertreter der Schweizerischen Konferenz der kommunalen, regionalen und kantonalen Integrationsdelegierten (KID); 1. September 2005, 1 h 45’.

Petra Wittwer-Bernhard; BBT, Leiterin Ressort Integration Gesundheits-, Sozial- und Kunstberufe; 8. September 2005, 1 h 10’.

5.3.6 Sounding-Board Migration

Osman Besic; 31. Januar 2006, 1 h 30’.

Umberto Castra; 9. September 2005, 1 h 30’.

Mustafa Ideli; 18. August 2005, 1 h 30’.

Jocyn Manzanilla; 2. September 2005, 1 h 45’.

Osman Osmani; 29. August 2005, 1 h 45’.

Beatriz Paiva Keller; 16. August 2005, 2 h.

Noël Tshibangu; 8. Februar 2006, 2 h.

5.3.7 Kommunikation

Mit folgenden Personen wurden telefonische Leitfadeninterviews (ausschliesslich Fragen zur Kommunikation) durchgeführt:

Andreas Kurz; zweite mandatierte Firma; 9. März 2006, 30’.

Rita Schmid; externe Organisationsfirma; 7. März 2006, 30’.

5.3.8 Integrationsdelegierte und Ausländerdienste

Mit folgenden Personen wurden telefonische Leitfadeninterviews durchgeführt, sofern nicht anders vermerkt:

Isabel Bartal, Interimistische Leiterin der Fachstelle für Integrationsförderung der Stadt Zürich, 2. Februar 2006, 30’.

Roland Beerli, Integrationsdelegierter des Kantons BE, 26. Januar 2006, 30’.

Angela Bryner, Stellvertreterin des kantonalen Integrationsdelegierten und Leiterin der Anlaufstelle für rassistische Diskriminierung BS, 26. Januar 2006, 25’.

Robert Cuénod, Integrationsdelegierter des Kantons GE, 23. Januar 2006, 25’.

Thomas Facchinetti, Integrationsdelegierter des Kantons VD, 20. Februar 2006, 35’.

Magaly Hanselmann, Leiterin von „La Fraternité“, Kompetenzzentrum Integrationsförderung des Kantons VD, 2. Februar 2006, 65' (persönliches Interview).

Susanne Hoffmann, Leiterin der Arbeitsgemeinschaft für Integrationsfragen St. Gallen, 1. Februar 2006, 30'.

Felix Hürlimann, Integrationsdelegierter des Kantons AG, 23. Januar 2006, 35'.

Bernard Tétard, Integrationsdelegierter des Kantons FR, 16. Februar 2006, 35'.

Verena Wicki, Stellenleiterin Ausländerdienst Fabia, Luzern, 30. Januar 2006, 35'.

5.4 Gesprächsleitfäden

5.4.1 Leitfaden zur Strategieevaluation

Version 3. August 2005

Einführung

- Kurze Einführung zur Evaluation insgesamt
- Zweck des Interviews
- Thematische Schwerpunkte und Ablauf

Zur Person

- Könnten Sie sich bitte kurz vorstellen und Ihren Bezug zur Strategie M+G erläutern.
 - Wie lange befassen Sie sich bereits mit der Strategie M+G bzw. mit dem Thema M+G?
 - In welchen Funktionen waren Sie bisher tätig?

Konzept

Empirische Evidenz

- Entspricht die Strategie M+G, wie sie auf dem Papier steht, einem Bedürfnis der Migrationsbevölkerung?
- Besteht ein nachgewiesener Bedarf für die Strategie?
 - Entspricht die Problemanalyse, die im Strategiepapier vorgenommen wird, dem gegenwärtigen Wissensstand?
- Stützte man sich bei der Wahl der Interventionsbereiche und der Massnahmen auf wissenschaftlichen Grundlagen?
- Wie würden Sie die wissenschaftliche Abstützung der Strategie insgesamt beurteilen?

Strategieinterne Kohärenz

- Was will die Strategie zur Lösung der Probleme im Bereich M+G beitragen?
- Sind die Ziele im Strategiepapier klar?
 - Ist Ihnen die Prioritätenordnung der Ziele klar?
 - Erlauben die Ziele, wie sie in der Strategie formuliert sind, eine klare Ausrichtung der Massnahmen?
 - Sind die Ziele so formuliert, dass festgestellt werden kann, ob sie erreicht werden?
- Setzt die Strategie an den richtigen Stellen zur Problemlösung an?

- Wurden die richtigen Interventionsbereiche und Massnahmen gewählt, um die Ziele der Strategie zu erreichen?
- Ist die Strategie M+G, wie sie auf dem Papier steht, insgesamt in sich kohärent?

Interpolicy-Kohärenz

- Wurde bei der Erarbeitung der Strategie darauf geachtet, welche Ziele und Massnahmen der Bund sonst im Bereich Migration bzw. im Gesundheitsbereich verfolgt?
- Ist die Strategie M+G abgestimmt auf andere Programme und Massnahmen des BAG bzw. der Bundesstellen, die sich an der Ausarbeitung der Strategie beteiligt haben (BFF, IMES, EKA) oder gibt es Widersprüche?
- Ist die Strategie M+G abgestimmt auf die übrigen Massnahmen des Bundes und allenfalls weiterer Akteure im Bereich Migration bzw. Gesundheit oder gibt es Widersprüche?

Umsetzungsstrukturen

Generelle Aufgabenteilung

- Das Strategiepapier weist dem Bund die Rolle des Koordinators und Promotors zu und betont die Bedeutung von Partnerschaften sowohl für die Umsetzung als auch für die Finanzierung. Warum wurde dieser Ansatz der Partnerschaften gewählt?
 - Ist dieser Ansatz geeignet für die Umsetzung der Massnahmen und die Erreichung der Ziele der Strategie?
 - Könnte der Bund gewisse Aufgaben auch selber wahrnehmen?
- Die Umsetzungsstrukturen und die Formen der Zusammenarbeit sind im Strategiepapier nur generell beschrieben. Stellte dies bei der weiteren Konkretisierung ein Problem dar?

Organisation der strategischen und operativen Leitung

- Für die Leitung der Strategie ist im Strategiepapier die Bildung einer interinstitutionellen Projektgruppe aus folgenden Akteuren vorgesehen:
 - beteiligte Bundesstellen: BAG, BFF und IMES (jetzt: BFM), EKA
 - weitere Bundesstellen sowie Kantone und Städte
 - evtl. weitere Akteure (Krankenversicherer, GFS, SFH)

Aus welchen Gründen wurde auf die Bildung einer solchen Projektgruppe verzichtet?

- Im Strategiepapier wird zudem die Bildung einer wissenschaftlichen Begleitgruppe vorgeschlagen. Welches Gremium übernimmt allenfalls diese Funktion?
- Was ist die Funktion der folgenden organisatorischen Einheiten bei der Umsetzung der Strategie M+G? (Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen)
 - Programmleitung, Programmteam

- Planungsgruppe Ämter, KMFG
- Interinstitutionelle Begleitgruppe
- Sounding-Board Migration
- GMFG
- Was war die Funktion der Steuergruppe und warum ist sie aufgelöst worden? Gibt es gegenwärtig ein Project Board, das die Kontrolle des Programmmanagers gewährleistet?
- Hat es in Bezug auf die Zusammensetzung und Funktion der verschiedenen organisatorischen Einheiten weitere Veränderungen gegeben? Falls ja, warum?
 - Hatte die BAG-interne Reorganisation eine Auswirkung auf die Ausgestaltung der Umsetzungsstrukturen?
 - Hatte die Zusammenlegung von IMES und BFF zum BFM eine Auswirkung auf die Ausgestaltung der Umsetzungsstrukturen?

Eignung der Leitungsstrukturen für die Umsetzung

- Sind die Kompetenzen der einzelnen Gremien und Stellen sowie die Entscheidungswege innerhalb dieser Organisationsstruktur klar? (keine Kompetenzkonflikte)
 - Ist Ihnen selbst klar, wofür Sie zuständig sind und an wen Sie sich jeweils zu wenden haben?
 - Sind die Kompetenzen und Abläufe formell festgelegt?
- Wie funktioniert der Informationsfluss innerhalb und zwischen den verschiedenen Gremien und Stellen?
 - Erhalten Sie selbst die richtigen Informationen zur richtigen Zeit?
- Können die verschiedenen Gremien und Stellen ihre Funktion tatsächlich wahrnehmen?
 - Eignet sich ihre jeweilige Zusammensetzung? (Know-how, Professionalität, Akzeptanz)
 - Stehen ihnen die notwendigen finanziellen und personellen/zeitlichen Ressourcen zur Verfügung?
 - Können Sie selbst Ihre Aufgabe erfüllen?
- Auf strategischer Ebene sind drei (BAG, BFM, EKA), auf operativer Ebene zwei Bundesstellen (BAG, BFM) an der Leitung der Strategie M+G beteiligt. Sind die Zuständigkeiten der verschiedenen Stellen mit den vorhandenen Organisationsstrukturen klar geregelt?
 - Eignen sich die Strukturen für die Zusammenarbeit der beteiligten Bundesstellen?
- Sind die vorhandenen Strukturen für die strategische und operative Leitung insgesamt geeignet für die Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen?

Strukturelle und finanzielle Nachhaltigkeit

- In Bezug auf die Finanzierung war eine schrittweise Erhöhung der Bundesmittel auf 7 Mio. Franken im Jahr 2006 vorgesehen. Haben sich bezüglich der finanziellen Mittel Veränderungen ergeben?
- Wie gesichert ist die Finanzierung von Massnahmen im Bereich M+G durch das BAG nach Ablauf der Strategie?
- Die finanzielle Beteiligung Dritter wird im Strategiepapier als wichtig bezeichnet für die Verankerung der Strategie. Wie sollte die „Ressourcengemeinschaft“, deren Bildung im Strategiepapier gefordert wird, aufgebaut werden?
 - Inwieweit ist es gelungen, eine solche Ressourcengemeinschaft aufzubauen?
 - Wie gross ist das Engagement des Bundes abgesehen vom BAG?
 - Wie stark ist die finanzielle Beteiligung der Kantone und Städte?
 - Beteiligen sich weitere Organisationen an der Finanzierung?
 - Haben diese Dritten verbindliche Zusagen für eine weitere Finanzierung nach 2006 gemacht oder in Aussicht gestellt?
- Die Massnahmen werden im Rahmen von Projekten durchgeführt, die mittels Mandaten an Dritte vergeben werden. Worauf wird bei der Projektvergabe geachtet?
 - Stellen finanzielle Eigenleistungen des Projektträgers ein Kriterium dar?
 - Stellt die Dauerhaftigkeit der Organisationsstrukturen beim Projektträger ein Kriterium dar? (weitmögliche Integration in bestehende Strukturen)
- Wie beurteilen Sie die finanzielle und strukturelle Nachhaltigkeit der Massnahmen, die im Rahmen der Projekte durchgeführt werden?
 - Können die Projekte nach Ablauf der Unterstützung durch den Bund weitergeführt werden?
 - Könnte die Nachhaltigkeit der Massnahmen allenfalls verbessert werden?

Leistungen

Angemessenheit der Leistungen auf Projektebene

- Wurden in Bezug auf die definierten operativen Zielgrössen (s. Tabelle 5 im Strategiepapier) jeweils konkrete Massnahmen in Angriff genommen?
 - Werden die operativen Zielgrössen damit mehrheitlich erreicht?
- Werden zusätzlich zu den vorgesehenen Tätigkeiten noch weitere Massnahmen verfolgt?
- Wie schätzen Sie insgesamt die Qualität der Leistungen ein, die im Rahmen der Projekte erbracht werden?
 - Sind Sie insgesamt mit den erbrachten Leistungen zufrieden?

Angemessenheit des Programmmanagements allgemein

- Das BAG hat die Federführung bei der Umsetzung der Strategie. Welche Leistungen erbringt es im Rahmen des Managements der Strategie?
 - Sind diese Leistungen formell definiert worden?
- Werden die Projektträger mit den Leistungen, die das BAG erbringt, bei der Umsetzung der Massnahmen wirkungsvoll unterstützt?
 - Wie schätzen Sie die Zufriedenheit der Projektträger mit den Leistungen ein?
- Könnte das Programmmanagement des BAG in Bezug auf die eingesetzten Ressourcen und die Wirkungen, die erzielt werden, allenfalls noch optimiert werden?

Angemessenheit der Koordination

- Wie werden die verschiedenen Projekte innerhalb eines Interventionsbereiches aufeinander abgestimmt?
- Wie werden die verschiedenen Interventionsbereiche aufeinander abgestimmt?
 - Wie erfolgt namentlich die Koordination mit dem Bereich Therapieangebote für Traumatisierte im Asylbereich, für den das BFM zuständig ist?
- Sind die verschiedenen Projekte und Interventionsbereiche Ihrer Meinung nach gut miteinander koordiniert?
 - Wie könnte die Koordination allenfalls verbessert werden?

Angemessenheit der Qualitätssicherung und Kontrolle

- Was unternimmt das BAG, um die Qualität der Leistungen der Mandatnehmer zu sichern und zu fördern?
 - Gibt es standardisierte Kriterien, die in die Mandate einfließen?
- Wie werden die Leistungen der Mandatnehmer kontrolliert?
 - Gibt es eine regelmässige Berichterstattungspflicht?
- Findet innerhalb des BAG eine Qualitätssicherung und Kontrolle statt (Controlling)?
- Wie schätzen Sie die interne und externe Qualitätssicherung und Kontrolle ein?
 - Was könnte allenfalls verbessert werden?

Angemessenheit des Wissenstransfers und der Vernetzung

- Im Rahmen der Strategie M+G werden Forschungsmandate vergeben. Wonach richtet sich die Wahl der Themen?
 - Entsprechen die Themen einem Bedarf (Erkenntnislücken)?
- Was geschieht mit den Ergebnissen der Forschungsarbeiten?

- Was unternimmt das BAG, um die Ergebnisse den potenziell Interessierten zur Kenntnis zu bringen? (Veröffentlichungen, Tagungen, Kongresse)
- Gibt es Hinweise für eine konzeptuelle Verwendung, also dafür, dass die Forschungsergebnisse die Betrachtungsweise von Problemen im Bereich M+G verändert haben?
- Gibt es Hinweise für eine instrumentelle Verwendung, also dafür, dass die Forschungsergebnisse zu konkreten Veränderungen in der Praxis geführt haben?
- Im Rahmen der Strategie M+G soll via Migrationsforen auch die Vernetzung gefördert werden. Wie beurteilen Sie die Bedeutung des KMFG bzw. des GMFG in Bezug auf:
 - die Effizienzsteigerung? (Verringerung von Doppelspurigkeiten)
 - die Verbesserung der Wirksamkeit von Massnahmen? (Synergienutzung)
 - den Wissenstransfer?
 - die Förderung der Akzeptanz?

Angemessenheit der Kommunikation

- Welche Kommunikationsmassnahmen werden im Rahmen der Strategie M+G durchgeführt?
 - Welche Zielgruppen und Wirkungen werden angestrebt?
- Die Kommunikation wurde ausgelagert. Warum, und was waren die Konsequenzen?
 - Wer ist gegenwärtig im Bereich der Kommunikation wofür zuständig?
- Wie bewerten Sie die Kommunikation im Rahmen der Strategie M+G?
 - Werden mit den Kommunikationsmassnahmen alle Zielgruppen erreicht?
 - Sind Sie selbst mit der Kommunikation zufrieden?
 - Wie könnte die Kommunikation allenfalls verbessert werden?

Wirkungen

Effektivität und Wirksamkeit

- Welchen Beitrag leistet die Strategie gesamthaft gesehen zur besseren Berücksichtigung migrationsspezifischer Bedürfnisse im Gesundheitsbereich?
- Welchen Beitrag leistet die Strategie zur Öffnung des schweizerischen Gesundheitssystems allgemein?
- Welchen Beitrag leistet die Strategie zur Verbesserung der eigenständigen Problemlösung durch Migrantinnen und Migranten?
- Welchen Beitrag leistet die Strategie zur Verbesserung des Gesundheitszustands in der Migrationsbevölkerung?
- Welchen Beitrag leistet die Strategie zur Einsparung von Kosten im Gesundheitswesen?

Wirkungsbezogene Effizienz

- Sehen Sie Möglichkeiten, dass die Strategie M+G mit den gleichen finanziellen und personellen Ressourcen grössere Wirkung erzielen könnte?

5.4.2 Leitfaden zur Fokusgruppe

Version 10. August 2005

H: Hauptfrage, unbedingt stellen.

N: Nebenfrage, nur stellen, sofern genügend Zeit vorhanden ist.

Zeit	Thema/Fragestellung	Aspekte	Unterlagen
10.00 Einführung			
	Vorstellung Evaluatoren	<ul style="list-style-type: none"> – Begrüssung, Dank für Teilnahme – Vorstellung Moderation, Protokollierung 	Folie Ablauf der Fokusgruppe
10.05	Kurzvorstellung Evaluation, Zweck der Fokusgruppe		
10.10 Einstieg Diskussion			
10.10 H	Könnten Sie sich bitte kurz vorstellen?	<ul style="list-style-type: none"> – Wie lange befassen Sie sich bereits mit dem Thema M+G? – In welchen Interventionsbereichen und Funktionen waren Sie bisher tätig? 	Namen auf Blatt mit Sitzordnung notieren
H	Läuft das Programm, also die Umsetzung der Strategie wie vorgesehen, also grundsätzlich so, wie es im Strategiepapier und im Projektantrag steht?		Folie Zitat Patton
	Bei der Organisation gab es gewisse Veränderungen (Steuergruppe, Fusion BFF und IMES) gegenüber dem Geplanten. Stellt dieses Organigramm die <i>tatsächliche Organisation</i> dar?	<ul style="list-style-type: none"> – Funktion Linienvorgesetzte, keine Steuergruppe – Mitgliedschaft in KMFG – Mitgliedschaft der Gremien in GFMG 	Folie Organigramm

1. Teil: Programmabwicklung beim BAG

10.20 Strukturen, Prozesse und Tätigkeiten

H	In Bezug auf die BAG-interne Abwicklung des Programms, wie hat sich die Organisation bisher bewährt? Welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht?	<ul style="list-style-type: none"> – Stärken der Organisation – Schwächen der Organisation 	Organigramm, weisse Kästchen
	Wie beurteilen Sie die <i>finanziellen Ressourcen</i> , die zur Verfügung stehen?	<ul style="list-style-type: none"> – Die budgetierten finanziellen Ressourcen beim BAG wurden noch vor Beginn der Umsetzung um 2,27 Mio. Fr. gekürzt. Auswirkungen? Stimmen Zahlen? 	Folie finanzielle Ressourcen
	Für die Umsetzung der Strategie sind im Projektantrag 410 Stellenprozente vorgesehen. Haben sich diesbezüglich Veränderungen ergeben? Reichen die <i>personellen Ressourcen</i> , um das Programm umzusetzen?	<ul style="list-style-type: none"> – 20% bei Sektion Grundlagen kompensiert? – Falls ja: Auswirkungen auf Umsetzung? 	Folie personelle Ressourcen
	Welche <i>Aufgaben</i> nehmen wie viel von Ihrer Zeit in Anspruch?	<ul style="list-style-type: none"> – Wo Schwerpunkte? (meiste Zeit) – Kommen gewisse Aufgaben zu kurz? 	Folie Aufgaben TPL, Prioritäten vermerken
	Verfügen Sie über die nötigen <i>Entscheidungskompetenzen</i> , um Ihre Aufgabe wahrzunehmen?	<ul style="list-style-type: none"> – Verteilung der Budgetkompetenzen 	
N	Wie beurteilen Sie die gegenwärtige <i>Aufteilung der Aufgaben</i> auf die verschiedenen Personen innerhalb des Teams?	<ul style="list-style-type: none"> – TPL: gewisse Personen haben mehrere Interventionsbereiche, gewisse Interventionsbereiche werden durch mehrere Personen betreut. Berücksichtigung der Prioritäten? – Arbeitsbelastung PL (z.B. Leitung sämtlicher M+G-Gremien) 	
	Wie sieht die <i>Zusammenarbeit</i> im Team aus, sowohl zwischen den verschiedenen TPL als auch zwischen der PL und den TPL?	<ul style="list-style-type: none"> – Periodizität von Teamsitzungen – bilaterale Kontakte – Koordination der Interventionsbereiche – Mitwirkung der TPL bei der PL, Unterstützung der PL durch TPL 	
	Wie beurteilen Sie den <i>Informationsfluss</i> ? Erhalten Sie die richtigen Informationen zur rechten Zeit?	<ul style="list-style-type: none"> – Informationsfluss von oben nach unten und von unten nach oben 	

N	Welche <i>Instrumente</i> benutzen Sie für die Programmsteuerung und das interne Controlling? Sind diese Instrumente geeignet?	<ul style="list-style-type: none"> - Massnahmenplan (nicht fortgeführt) - Jahresplanung 	
---	--	---	--

10.40 Verbindung zu Projektebene

N	Die Massnahmen werden im Rahmen von Projekten durchgeführt, die mittels Mandaten an Dritte vergeben werden. Was unternimmt das BAG, um die <i>Leistungen der Mandatnehmer zu kontrollieren</i> und ihre Qualität zu fördern?	<ul style="list-style-type: none"> - Berichterstattungspflichten - Vertragsausgestaltung 	
N	Nach welchen Kriterien richtet sich die <i>Projektvergabe</i> ?	<ul style="list-style-type: none"> - Formell festgelegte Kriterien? - finanzielle Beteiligung? Dauerhaftigkeit der Organisationsstrukturen? 	
H	Werden die Projektträger durch das Programmmanagement des BAG wirksam unterstützt? Könnte das Programmmanagement diesbezüglich noch <i>optimiert</i> werden?		

10.50 Veränderungen und Ausblick

	Es gab im Team bereits verschiedene <i>personelle Veränderungen</i> bzw. Verschiebungen bei der Zuteilung der Interventionsbereiche und Aufgaben. Hat sich dies auf die Umsetzung der Strategie in irgendeiner Form ausgewirkt?	<ul style="list-style-type: none"> +: grössere Zufriedenheit dank Abwechslung, Lernen, geringerer Koordinationsbedarf, besserer Austausch -: Einarbeitungszeit, fehlende Kontinuität, Verlust von Know-how 	
H	Mit der Reorganisation wurde die frühere Fachstelle M+G innerhalb der <i>neuen Sektion C+G</i> als Fachbereich fortgeführt. Welche Auswirkungen hatte diese Reorganisation in Bezug auf die Aufgaben, die Sie wahrzunehmen haben? Ergaben sich durch die Reorganisation auch inhaltlich neue Schwerpunkte im Bereich M+G?	<ul style="list-style-type: none"> - Aufgabenbereiche des PL, zeitliche Verfügbarkeit - neue thematische Querbezüge (Gender), neue Schwerpunkte (Gesundheitspolitik) - Stellenwert der Strategie M+G im Aufgabenportfolio der Mitarbeitenden 	
	Wie ist der Draht der Sektion zu den <i>übergeordneten Hierarchiestufen</i> und zu anderen Abteilungen und Sektionen im Amt?	<ul style="list-style-type: none"> - Auswirkungen der Reorganisation: neue Vorgesetzte (Ursula Ulrich), zusätzliche Hierarchiestufe (Direktionsbereich Gesundheitspolitik), Entfernung von Sektionen Sucht und Sektion Aids 	

	Was sind die <i>Perspektiven</i> des Fachbereichs M+G in organisatorischer, finanzieller und personeller Hinsicht?	<ul style="list-style-type: none"> – Auflösung der Sektion Gesundheit und Umwelt in Abteilung „Multisektorale Gesundheitspolitik“ (Ursula Ulrich) – BR-Entscheid 18. Mai 2005 	
--	--	---	--

11.00 2. Teil: Ämterzusammenarbeit

H	Bei der Umsetzung der Strategie M+G findet eine Zusammenarbeit zwischen BAG, BFM und der EKA statt. Was sind Ihre bisherigen <i>Erfahrungen</i> mit dieser Ämterzusammenarbeit?	<ul style="list-style-type: none"> – Stärken und Chancen – Schwächen, Risiken und Grenzen – Bedeutung PAe auf operativer Ebene 	Organigramm: BFM, EKA, KMFG, PAe. Evtl. SWOT-Analyse in Paaren, dann zusammentragen
	Wie beurteilen Sie das <i>KMFG</i> ? Kann es eine effektive Koordination auf operativer Ebene gewährleisten?	<ul style="list-style-type: none"> – weitere Kanäle, bilaterale Kontakte? 	
N	Wie hat sich die Fusion von IMES und BFF auf die Zusammenarbeit ausgewirkt?	<ul style="list-style-type: none"> – Vereinfachung, da weniger Akteure? – thematische Verschiebungen? 	
N	BR-Beschluss vom 18. Mai 2005: Auftrag zur Überarbeitung der Strategie. Wird dabei weiterhin eine Zusammenarbeit der drei Bundesstellen angestrebt?		

3. Teil: M+G-Gremien

11.20 IBG

H	Wie beurteilen Sie die IBG? Sind alle wichtigen Institutionen und Organisationen vertreten?	<ul style="list-style-type: none"> – Könnte auf die Vertretung gewisser Organisationen und Institutionen verzichtet werden? – Was hätte eine Vergrößerung bzw. Verkleinerung für Auswirkungen? 	Folie Zusammensetzung IBG
	Kann die IBG die Aufgaben, die ihr im Projektantrag zugeschrieben werden, tatsächlich wahrnehmen?	<ul style="list-style-type: none"> – Koordination oder nur Information – Unterstützung Umsetzung: Was haben Sie z.B. das letzte Mal aus der IBG mitgenommen? – Partner: Aufbau Ressourcengemeinschaft gelungen? 	Folie Aufgaben IBG

	Braucht es die IBG auch weiterhin und in welcher Form?	<ul style="list-style-type: none"> – Zusammensetzung? – Aufgaben? 	
--	--	---	--

11.30 SBM

H	Beim SBM findet zurzeit eine Aufgabenklärung statt. Was ist hier aus Ihrer Sicht schief gelaufen?	– Vermischung zwei Optiken	
	Wenn Sie die im Projektantrag vorgesehenen Aufgaben betrachten, sehen Sie, was zu den Unklarheiten geführt haben könnte?		Folie Aufgaben SBM
H	Was hat die Zusammenarbeit mit dem SBM bisher gebracht und wie soll sie aus Ihrer Sicht weitergehen?	– Erwartungen ans SBM	
N	Im Hinblick auf ein Folgeprogramm: Braucht es überhaupt ein Gremium wie das SBM und falls ja, in welcher Form?	<ul style="list-style-type: none"> – wichtigste Aufgabe? – ideale Zusammensetzung? – Gestaltung der Zusammenarbeit? 	

11.40 GMFG

N	Bisher hat zweimal ein GMFG stattgefunden. Warum findet im laufenden Jahr kein GMFG statt?		Folie GMFG
H	Was bringt dieses Forum im Hinblick auf die Umsetzung der Strategie?	<ul style="list-style-type: none"> – Was heisst „Vernetzung“ konkret? – Verbesserung der Koordination (Synergien, Effizienz)? – Förderung der Akzeptanz? – Wissenstransfer? 	
	Das GMFG ist Teil der Kommunikation. Welche weiteren Kommunikationsmassnahmen werden im Rahmen der Strategie M+G durchgeführt und wie beurteilen Sie diese?	<ul style="list-style-type: none"> – Zuständigkeiten? Frage der Auslagerung? – Erreichung der Zielgruppen? 	
N	Erzielt die Kommunikation eine Breitenwirkung der Strategie M+G?		

11.50 **Abschluss**

H	Projekte sind per Definition zeitlich und thematisch beschränkt. Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Förderung der Breitenwirkung und Nachhaltigkeit der Strategie?		
	Müsste dazu die Organisation der Umsetzung verändert werden?	<ul style="list-style-type: none"> - Institutionalisierung - Aufgabenwahrnehmung durch den Bund? 	
	Zusammenfassung der Diskussion durch Moderation		
	Wie beurteilen Sie diese Fokusgruppe? Welche Punkte in Bezug auf die Umsetzung der Strategie sind für Sie zu kurz gekommen und müssten noch diskutiert werden?		
	Ausblick: Einzelinterviews April bis Juli 2006 Danke für die Kooperation und spannende Beiträge		

5.4.3 Leitfaden zur telefonischen Befragung der Ausländerdienste und Integrationsdelegierten

Version 12. Januar 2006

Einführung

Der Bund, d.h. das Bundesamt für Gesundheit führt in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und der EKA die Strategie „Migration und Gesundheit“ durch. Im Rahmen dieser Strategie unterstützt der Bund verschiedene Projekte mit dem Ziel, zu einer Verbesserung der Gesundheit der Migrationsbevölkerung beizutragen.

Information

- Kennen Sie die Strategie „Migration und Gesundheit“?
 ja → nächste Frage nein → Frageblock 3

Kommentare:

- Inwiefern hatten Sie mit der Strategie M+G zu tun?

- Über welche Kanäle haben Sie von der Strategie M+G erfahren?

Zustellung des blauen Strategiepapiers (auch Kurzfassung)

Homepage

Integrationsbulletins

Dossier „Migration und Gesundheit“ (weisser Ordner)

Grosses Migrationsforum Gesundheit

Spectra (Publikumszeitschrift des BAG)

andere:

- Haben Sie das Gefühl, gut über die Strategie M+G informiert zu sein?

- Welche Informationen fehlen Ihnen allenfalls?

- Welche weiteren Kanäle könnten noch genutzt werden?

Projekte

- Kennen Sie Projekte, die im Rahmen der Strategie M+G durchgeführt werden? (Liste durchgehen, falls spontan keine Projekte genannt werden.)
 - Zertifizierung und Testverfahren interkulturelle Übersetzung und Vermittlung (SVEB/Interpret)
 - Rahmenprogramm für die migrationspezifische Aus- und Weiterbildung im Gesundheitsbereich (Stiftung Charlotte Olivier)
 - Migration und Sucht (Pilotprojekt des Contact Netz Bern und Nationale Machbarkeitsstudie des SFM)
 - Reproduktive Gesundheit: Nationale Koordinationsstelle (Iamaneh)
 - Support (Radix)
 - Afrimedia: HIV/Aids-Prävention (SRK/STI)
 - Migesplus: Internetplattform (SRK)
 - VIA Gesundheitswegweiser Schweiz (SRK)
 - Migrant-Friendly Hospitals (H⁺)
 - Fachstelle Gesundheit und Integration Ostschweiz (Caritas)
 - Ambulatorien Traumatherapie Zürich, Bern, Lausanne, Genf (SRK)
 - Behandlungsstandards Traumatherapie (EPZ)
 - Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung (WIAD/Link)
 - Grundlagenforschung im Bereich M+G. Projekt:
- kein Projekt → Frageblock 4

Kommentare:

- Inwiefern hatten Sie mit den Projekten, die Sie kennen, zu tun?

- Was sind die Stärken und Schwächen dieser Projekte?

- Kann mit den Projekten Ihrer Meinung nach tatsächlich eine Verbesserung des Gesundheitszustands der Migrationsbevölkerung erreicht werden?

Bundesengagement

- Was sind die Stärken und Schwächen der Strategie M+G?

- Wie beurteilen Sie die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Bundesstellen, die im Bereich Migration und Gesundheit tätig sind (insbesondere BAG, EKA, BFM)?

- Welche Rolle sollte der Bund im Bereich „Migration und Gesundheit“ Ihrer Meinung nach zukünftig übernehmen (z.B. eigene Leistungserbringung, Leistungsfinanzierung, Koordination, keine Aktivitäten)?

- Ist es nötig, dass der Bund für diesen Bereich eine eigene Strategie hat?

keine Antwort

Kommentare:

Zur Person

Name:

Funktion, Institution:

Datum:

Dauer:

InterviewerIn: