

Evaluation Projekt „Prävention gegen weibliche Genitalverstümmelung FGM 2016 – 2019“

Evaluationsbericht - Zusammenfassung

Zuhanden Caritas Schweiz, Fachstelle Integration, Christof Maag, Leiter Fachstelle,
Adligenswilerstrasse 15, 6002 Luzern

Ruth Calderón-Grossenbacher
Bern, 29. Januar 2019

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen

Zusammenfassung.....	I
1 Einleitung.....	1
2 Evaluationskonzept	3
2.1 Zwecke und Fragestellungen der externen Evaluation	3
2.2 Kontext und Abgrenzung der Evaluationsfragen.....	3
2.3 Empirisches Vorgehen	5
3 Ergebnisse der Evaluation	7
3.1 Zielgruppenerreichung und Wirkungen bei den Migrationsgemeinschaften	7
3.1.1 Zielgruppenerreichung Migrationsgemeinschaften	7
3.1.2 Zielgruppenerreichung mit Community-Anlässen	8
3.1.3 Wirkungen der Community-Anlässe.....	11
3.1.4 Zielgruppenerreichung MultiplikatorInnen	12
3.1.5 Wirkungen der Arbeit mit MultiplikatorInnen	14
3.1.6 Anlaufstellen des Netzwerks: Zielgruppenerreichung betroffener MigrantInnen	15
3.1.7 Informationsplattform, Community-Seite: Zielgruppenerreichung.....	16
3.1.8 Öffentlichkeitsarbeit des Netzwerks: Zielgruppenerreichung	17
3.2 Zielgruppenerreichung und Wirkungen bei Fachpersonen und Fachstellen	19
3.2.1 Zielgruppenerreichung bei der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen.....	19
3.2.2 Wirkungen der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen	20
3.2.3 Anlaufstellen des Netzwerks: Zielgruppenerreichung und Wirkungen.....	22
3.2.4 Informationsplattform des Netzwerks: Zielgruppenerreichung und Wirkung	24
3.2.5 Öffentlichkeitsarbeit: Zielgruppenerreichung und Wirkung bei Fachpersonen	24
3.3 Zielgruppenerreichung und Wirkungen bei den Institutionen	26
3.4 Zielgruppenerreichung und Wirkungen in der breiten Öffentlichkeit	28
4 Evaluationsfragen: Folgerungen und Empfehlungen	29
4.1 Zielgruppenerreichung und Wirkungen: Migrationsgemeinschaften	29
4.2 Zielgruppenerreichung und Wirkungen: Fachpersonen	31
4.3 Zielgruppenerreichung und Wirkungen: Institutionen	32
4.4 Zielgruppenerreichung und Wirkungen: breite Öffentlichkeit.....	32
4.5 Ansatz des Netzwerks	33
4.6 Ansatz der Regionalisierung	34
4.7 Informationslage in Bezug auf FGM/C in der Schweiz	34
4.8 Schlussbemerkungen	34

Anhang 1 Fragestellungen und Ergebnisse	35
Tab. A1.1 Fragestellungen in Verbindung mit den Zielgruppen und der Projektumsetzung	35
Grafik A1.2 Wirkungsmodell FGM/C des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz	36
Tab. A2 Aktive MultiplikatorInnen im Pool des Netzwerks	37
Grafik A3 MultiplikatorInnen nach Kanton (Wohnort): Total 77 MultiplikatorInnen in 17 Kantonen (Stand Oktober 2018)	37
Grafik A4 Anzahl von FGM/C betroffener oder gefährdeten Frauen in der Schweiz pro Kanton.....	38
Grafik A5 Vergleich Anzahl Community-Anlässe mit Teilnehmenden pro Herkunftsgruppe (Nationalität).....	39
Tab. A6.1 Community-Arbeit (Anlässe) nach Kantonen und Sprachregionen	40
Grafik A6.2 Community-Anlässe (CA), FemmesTische (FT) und Anteil erreichte TN nach Kanton .	41
Tab. A7 Nationale und regionale Anlaufstellen: Anfragen nach Zielgruppe Entwicklung Anfragen Juni 2016 bis Juni 2018	42
Tab. A8.1 Informations-Webseite: Nutzung der Sprachen für die gesamte Website	42
Tab. A8.2 BesucherInnen Community- / Fachwebseite nach Ländern (Rangliste Top-10-Länder)..	43
Tab. A9 Video – Aufrufe der Filme in Facebook.....	43
Tab. A10 Im Webshop bestellte Werbematerialien des Netzwerks nach Sprachen	44
Tab. A11 Weiterbildung und Referate des Netzwerks: erreichte Fachpersonen und Anlässe pro Jahr	44
Tab. A12 Bildungsanlässe des Netzwerks und erreichte Fachpersonen pro Kanton	45
Tab. A.13 Antwortende Fachstellen nach Kanton und Bereichen (Online-Umfrage, Dez. 2018)	45
Grafik A.14 Beurteilung der Nützlichkeit nach Bereichen (Online-Befragung, Dezember 2018)	46
Tab. A15 Statistik Newsletter-Abonnemente	46
Anhang 2 Quellenverzeichnis und Methoden	47

Abkürzungen

AG	Kanton Aargau
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BL	Kanton Basel-Landschaft (etc. es werden die offiziellen Abkürzungen der Kantone verwendet)
FGM/C	Female Genital Mutilation/Cutting
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
ikDV	Interkulturell Dolmetschende und Vermittelnde
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
S&B	Sturm&Bräm, Webdesign und Entwicklung
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGCH	Sexuelle Gesundheit Schweiz
SGGG	Schweizerische Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
TDF	TERRES DES FEMMES Schweiz
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen

Technische Abkürzungen bei der Darstellung der Ergebnisse:

B	BesucherInnen
BG	Begleitgruppe des Projekts
CA	Community-Anlass oder -Arbeit
D/F/I/E	Deutsch / Französisch / Italienisch / Englisch
FB	Facebook
FP	Fachpersonen
M	MultiplikatorInnen
ÖV	Öffentlicher Verkehr
TN	Teilnehmende
WB	Weiterbildung

Zusammenfassung

In der Schweiz ist davon auszugehen, dass schätzungsweise 15'000 Frauen und Mädchen von Genitalbeschneidung (FGM/C) betroffen sind oder der Gefahr ausgesetzt sind, beschnitten zu werden. Das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz führt im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG und des Staatssekretariats für Migration SEM das Projekt „Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung FGM 2016-2019“ (Titel Subventionsvertrag) durch. Mit dem Projekt werden folgende Zielsetzungen und Wirkungen verfolgt:

- In der Schweiz lebende Mädchen sind vor weiblicher Genitalverstümmelung FGM/C geschützt.
- Durch FGM betroffene und gefährdete Migrantinnen werden von Fachpersonen kompetent betreut.

Das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz hat die Projektträgerschaft und ist ein Zusammenschluss von Caritas Schweiz, TERRE DES FEMMES Schweiz, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte und SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz. Die vier KooperationspartnerInnen verfügen über Expertise und Erfahrung in verschiedenen Teilbereichen der Thematik und übernehmen im Rahmen des Projekts spezifische Aufgaben.

Zweck und Fragestellung der Evaluation

Die externe Evaluation soll den Bundesstellen und dem Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Aufschluss über die bisherigen Resultate geben und eine Grundlage zur Weiterentwicklung von Massnahmen gegen weibliche Genitalbeschneidung FGM/C bieten. Im Sommer 2019 werden BAG und SEM entscheiden, ob und wie das Projekt weitergeführt wird.

Ruth Calderón von rc consulta – Büro für sozial- und bildungspolitische Fragestellungen führte im Auftrag der Projektträgerschaft, die externe Evaluation durch.

Die folgenden **Evaluationsfragen** bildeten den Rahmen der Untersuchung:

- Wie gut wurden die Zielgruppen (betroffene Migrationsgemeinschaften, Fachpersonen, Institutionen und Öffentlichkeit) erreicht und inwieweit entspricht das Angebot den jeweiligen Bedürfnissen?
- Welche Wirkungen lassen sich bei den verschiedenen Zielgruppen feststellen?
- Wie effizient und zielführend sind der Ansatz des Netzwerks und die Aufteilung der Aufgaben unter den KooperationspartnerInnen?
- Wie gut ist die Informationslage in Bezug auf FGM/C in der Schweiz?

Empirisches Vorgehen

Die Untersuchung konzentrierte sich in einem ersten Schritt auf die qualitative und quantitative Analyse des umfangreichen Monitoringmaterials der Projektträgerschaft. In einem weiteren Schritt wurden die zu vertiefenden Fragen mit den Auftraggebenden definiert und im Rahmen von Workshops mit den AkteurInnen des Projekts (Fachreferentinnen, MultiplikatorInnen, Projektverantwortliche) vertieft untersucht. Zudem wurde eine schriftliche Befragung (Online) bei den externen Projektpartnern (Fachstellen Sexuelle Gesundheit, ausgewählte Spitäler) durchgeführt. Weitere Anhaltspunkte lieferte die Auswertung der BesucherInnenstatistik der Internetplattform zu Mädchenbeschneidung sowie die AbonnentInnenliste des Newsletters des Netzwerks. Als Referenzwerte für die Zielgruppenerreichung wurde die Zahlen der ständigen und nichtständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus Ländern Afrikas (SEM, 30.07.2018) und die Angaben von UNICEF (2013) zu den Prävalenzen der von FGM/C betroffenen Ländern verwendet.

Die Ergebnisse, Folgerungen und Empfehlungen wurden mit der Auftrag gebenden Projektträgerschaft an einem Feedback-Workshop besprochen und deren Sicht einbezogen.

Die Evaluationsfragen umfassen vier verschiedene Zielgruppen in Verbindung mit den vielfältigen Aktivitäten des Netzwerks (Community-Anlässe, Anlaufstellen für Beratung und Begleitung, Weiterbildung für Fachpersonen, Internetplattform mit einer Community-Seite und einer Fachwebseite, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit u.a.m.). Im Folgenden werden die Evaluationsergebnisse pro Zielgruppe zusammenfassend in den wichtigsten Punkten beschrieben und Empfehlungen, soweit sie die künftige Ausrichtung betreffen, wieder gegeben.

Ergebnisse der Evaluation und Empfehlungen

Die Ergebnisse beziehen sich auf die untersuchten Projektaktivitäten in der Zeitspanne April 2016 bis Oktober 2018, d.h. auf die ersten zweieinhalb Jahre des vierjährigen Projekts.

Zielgruppenerreichung und Wirkungen: Migrationsgemeinschaften

Insgesamt kann aus den bisherigen Resultaten zu den 66 Community-Anlässen (CA) mit insgesamt rund 1240 Teilnehmenden (TN) auf eine erfolgreiche Durchführung der CA mit MultiplikatorInnen, in Zusammenarbeit mit Fachpersonen, geschlossen werden. Die MultiplikatorInnen sind zentrale AkteurInnen bei der Information und Sensibilisierung zu FGM/C an Community-Anlässen. Sie können Mitglieder ihrer Community zur Teilnahme motivieren und werden in ihrer Rolle mehrheitlich akzeptiert. Empfehlung: Die vorhandenen Kompetenzen und Ressourcen der MultiplikatorInnen besser nutzen, diese entsprechend weiterbilden, vernetzen und mehr Einsatzmöglichkeiten bieten.

An die nationale Anlaufstelle des Netzwerks gelangten betroffene Mädchen und Frauen bzw. ihre Angehörigen mit verschiedenen Fragestellungen zum Thema FGM/C. Anliegen waren beispielsweise gesundheitlichen Fragestellungen, aber auch rechtliche Anliegen - etwa in Zusammenhang mit einem laufenden Asylverfahren. Die Anfragen erfolgten meist via Multiplikatorinnen oder Fachpersonen.

Die Mädchensprechstunden für unbegleitete Minderjährige Asylsuchende (UMA) wurden bei der regionalen Anlaufstelle AG (Pilotprojekt) genutzt, um auch Fragen zu FGM/C zu besprechen, sobald Vertrauen gebildet war.

Die Community-Seite der Internetplattform (www.maedchenbeschneidung.ch) stösst auf grosses Interesse und wird sehr gut besucht, insbesondere auch die Versionen auf Tigrinya und Somali. Eine Version auf Arabisch entspricht einem Bedürfnis und sollte möglichst bald realisiert werden (Empfehlung).

Die Bekanntmachung der Webseite im Rahmen von CA und über die regelmässige Verteilung der Prokarten an Orten, die von Mitgliedern der Communities besucht werden (Wartezimmer Spitäler, Gemeinschaftszentren etc.), ist sinnvoll und sollte weiter geführt werden (Rückmeldung MultiplikatorInnen und Empfehlung).

Die Migrationsmedien sollten mehr einbezogen werden bei der Thematisierung innerhalb der Communities. Einzelne Themen/Fragen der Community-Seite könnten in Facebook-Beiträgen auch auf den Seiten von Communities weiter verwendet werden (Empfehlung).

Zielgruppenerreichung und Wirkungen: Fachpersonen und Fachstellen

Von Seiten Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz wurden seit Projektbeginn durchschnittlich 1 bis 2 Schulungen pro Monat für Fachpersonen, im Rahmen von Kurzinputs und längeren Bildungsveranstaltungen, durchgeführt. Die teilweise Präsenz der Multiplikatorinnen als Referentinnen an den Weiterbildungen wurde durch die Teilnehmenden sehr positiv aufgenommen, was der angestrebten Vernetzung zwischen Fachpersonen und MultiplikatorInnen förderlich ist.

Die durchgängige Beteiligung der MultiplikatorInnen an Schulungen der Fachpersonen wäre anzustreben, um die längerfristige, gegenseitige Vernetzung zu fördern (Empfehlung).

Um die Nachhaltigkeit resp. die wiederkehrenden Bedürfnisse nach Sensibilisierung und Schulung der (neu dazukommenden) Fachpersonen zu sichern, würde eine koordinierte Strategie zu regelmässigen, bedarfsgerechten Weiterbildungen in den Kantonen / Regionen Sinn machen (Empfehlung).

Bei den nationalen und regionalen Anlaufstellen machen über die Zeit von Juni 2016 bis Juni 2018 die Anfragen von Fachpersonen rund 60 Prozent aller Anfragen aus. Nach Arbeitsaufnahme der regionalen Anlaufstellen in AG und BL im Januar 2017 zeigt sich in der Beratungsstatistik im Vergleich zum Vorjahr ein Verlagerungseffekt hin zur Regionalisierung der Beratung. Regionale Anlaufstellen für Beratung zu FGM/C ermöglichen lokale Vernetzung und Sensibilisierung und entsprechen dem Bedürfnis der Fachpersonen. Die Verankerung im Regelangebot der Beratungsstellen für sexuelle Gesundheit ist deshalb sinnvoll. Die nationalen Anlaufstellen können sich so mittelfristig auf hochspezialisierte Fragen (Kinderschutz, Asylfragen u.a.) konzentrieren, als Ergänzung zu den regionalen Angeboten.

Die Fachwebseite (www.maedchenbeschneidung.ch/netzwerk) stösst auf reges Interesse und verzeichnet eine hohe Anzahl BesucherInnen. Sie wird von den befragten Fachstellen als Referenz zur Wissenssicherung über FGM/C genutzt. Auch im Ausland, u.a. auch in Ländern Afrikas, ist die Fachwebseite beliebt.

Die Öffentlichkeitsarbeit bei den Fachstellen im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich war erfolgreich. Mitteilungen und Informationen über das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz wurden im Zeitraum November 2016 bis Juni 2018 in 34 Fachmedien (Newsletters, Fachzeitschriften) wiedergegeben. Damit konnte eine breite Fachöffentlichkeit erreicht werden.

Die Abonnemente des Newsletters und die Bestellungen der Werbematerialien (Flyers, Karten) zeigen über die Sprachregionen hinweg ebenfalls ein reges Interesse der Fachpersonen.

Insgesamt werden die verschiedenen Angebote des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung (Informationsplattform, Weiterbildung, Beratung/Coaching) von 90% der antwortenden Fachpersonen aus Partnerorganisationen (N 21) aus Deutschschweiz, Romandie und Tessin als sehr nützlich oder ziemlich nützlich beurteilt.

Zielgruppenerreichung und Wirkungen: Institutionen

Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs: kirchliche Institutionen, Hilfswerke) und private Träger von Fachinstitutionen waren als Partner des Netzwerks bei der Organisation der Community-Anlässe beteiligt. Massnahmen der Kantone, die direkt auf die Aktivitäten des Netzwerks zurückgehen, wurden nicht untersucht.

Die politischen Rahmenbedingungen sind jedoch wichtig in Bezug auf die zukünftige Weiterführung der Präventions- und Sensibilisierungsarbeit zu FGM/C. Die Bundesstellen SEM und BAG verweisen auf ihren Internetseiten, u.a. im Zusammenhang mit den Kantonalen Integrationsprogrammen KIP, auf publizierte Empfehlungen und Beispiele im Bereich Beratung zu FGM/C.

Die regionalen Anlaufstellen zu Fragen im Zusammenhang mit FGM/C sind längerfristig sinnvoll, da sie, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, über die Nähe zu den regionalen Diensten integrierte und vernetzte Unterstützung und zielgruppennahe Beratung übernehmen können. Die Weiterführung der bisher im Rahmen eines Pilotprojekts des Netzwerks funktionierenden regionalen Anlaufstellen in AG

und BL muss noch gesichert werden. Die politischen Entscheidungstragenden der Kantone sind gefordert.

Empfehlung zur Verankerung in den Institutionen: Die zuständigen Stellen des Bundes (SEM, BAG) und der interkantonalen Konferenzen (SODK, GDK) sollten eine Förderstrategie zur institutionellen Verankerung des kantonalen Engagements in der Prävention von FGM/C in Betracht ziehen.

Zielgruppenerreichung und Wirkungen: breite Öffentlichkeit

Die Anlaufstellen des Netzwerks werden in der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen und deren Fachkompetenz in Anspruch genommen. Von Nov. 2017 bis Juni 2018 machen Anfragen von Privatpersonen, Studierenden, Freiwilligen, JournalistInnen und weiteren Interessierten 28 % aller Anfragen aus.

Die Internetplattform www.maedchenbeschneidung.ch stellt auch für die breite Öffentlichkeit verständliche Informationen zu Fragen über FGM/C in mehreren Sprachen bereit. Auf der Fachwebseite unter „Nationale und regionale Anlaufstellen“ findet sich eine Auflistung der Adressen nach Kantonen. In der Rubrik „Aktualitäten und Veranstaltungen“ werden Anlässe von Fachorganisationen und Institutionen (staatliche und NGOs) publiziert.

Gemäss Medienspiegel des Netzwerks wurden im Zeitraum Nov. 16 - Juni 18 insgesamt 60 Medienberichte verzeichnet, davon 22 in Tagesmedien. Es erschienen in Tageszeitungen, Radio, TV, Zeitschriften, Facebook kurze und längere Beiträge auf Deutsch, Französisch und Italienisch, bei denen das Netzwerk einbezogen wurde.

Die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen von Internetplattform, Medienarbeit, Promokarten und Flyers war erfolgreich. Die fundierten und ansprechenden Produkte stiessen bei den verschiedenen Zielgruppen auf reges Interesse. Der anfängliche Aufwand der Aufbauarbeit für diese Produkte war gross und hat sich gelohnt. Die Internetplattform, Medienmitteilungen und der Newsletter stellen wirkungsvolle Mittel zur Kommunikation mit den verschiedenen Zielgruppen dar.

Die erarbeiteten Grundlagen auf der Internetplattform und die Werbematerialien sollten der interessierten Öffentlichkeit längerfristig zur Verfügung stehen. Damit wird auch dem bisherigen Aufwand Rechnung getragen und der Nutzen der Investitionen vermehrt (Empfehlung).

Ansatz des Netzwerks

Die Klärung und Einigung in Grundsatzfragen war den Kooperationspartnerinnen wichtig im Hinblick auf eine nach aussen einheitliche Haltung zu diesem kritischen Thema. Diese Prozesse und gemeinsame Erarbeitung werden von den Beteiligten als Mehrwert geschätzt. Die institutionenübergreifende Kommunikation unter den vier Netzwerkpartnerinnen erfordert die Dokumentation der vereinbarten Definitionen und Vorgehensweisen. Die vorliegenden, internen Grundlagen zu den verschiedenen Leistungsbereichen (Konzepte, Aufgabenbeschreibungen, Vorlagen, Richtlinien etc.) zeugen von grossen Fachkenntnissen und sorgfältiger Bearbeitung der Grundlagen.

Ansatz der Regionalisierung

Der Ansatz der Regionalisierung ist grundsätzlich sehr sinnvoll und hat sich im Rahmen der Pilotprojekte des Netzwerks in den Kantonen AG und BL im Hinblick auf die institutionelle Vernetzung und lokale Bekanntheit bewährt. Im Hinblick auf die nachhaltige institutionelle Verankerung ist dies noch nicht gelungen.

Aufgrund der bisherigen Resultate braucht es auf politischer Ebene eine Strategie zur regionalen Verankerung der Prävention und Beratung zu FGM/C (Empfehlung).

Informationslage in Bezug auf FGM/C in der Schweiz

Die oben beschriebenen Resultate der Analyse der verschiedenen Aktivitäten des Netzwerks zeigen, dass die bisherige Reichweite je nach Aktivitätsbereich die Sprachregionen ganz oder teilweise abdeckt.

Schlussbemerkungen

Das Projekt „Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung FGM 2016 bis 2019“ steckt zum Zeitpunkt der Evaluation mitten in der Umsetzung. Die bisherigen Resultate aus der Aufbauphase der Leistungsbereiche und die ersten Erfahrungen in der Umsetzung zeigen eine eindruckliche Vielfalt an Aufgaben und deren wirkungsvolle Umsetzung. Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit und Koordination mit mehreren Organisationen hat sich bewährt. Zusammen haben die Kooperationspartnerinnen nützliche Grundlagen für ein schweizweites Netzwerk gegen FGM/C entwickelt und aufgebaut.

Die angefangene Arbeit wird sinnvollerweise über die Laufzeit des jetzigen Projekts hinaus weiter geführt, damit die Grundlagenarbeit einen breiten Nutzen in der Prävention von FGM/C bringen kann (Empfehlung).