

Wirkungsmodelle: Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen

Andreas Balthasar und Sarah Fässler | *In den letzten Jahren sind Wirkungsmodelle, das heisst eine Veranschaulichung der Ablauf- oder Wirkungslogik eines Gesetzes, einer Strategie oder eines Programms, nicht nur als Basis für die Realisierung von Politikevaluationen, sondern auch als Grundlage für die politische Steuerung immer wichtiger geworden. Ausgehend von den theoretischen Wurzeln in der Programmplanung, der Begleitung der Umsetzung sowie der Evaluation von Programmen legt der vorliegende Beitrag die verschiedenen Einsatzbereiche von Wirkungsmodellen in der öffentlichen Verwaltung dar. Er beschreibt den Prozess der Erarbeitung eines Wirkungsmodells und reflektiert die Möglichkeiten und Grenzen seines Einsatzes. Er kommt zum Schluss, dass Wirkungsmodelle als Bestandteile der modernen Programmplanung und der Evaluation noch an Bedeutung gewinnen werden, dass es aber notwendig ist, in Zukunft vermehrt darauf zu achten, für wen, für welchen Zweck und mit welchen Akteuren Wirkungsmodelle entwickelt werden.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Zur Geschichte von Wirkungsmodellen
 - 2.1 Überblick
 - 2.2 Konzept des Logic Model
 - 2.3 Theory of Change
 - 2.4 Realistischer Evaluationsansatz
 - 2.5 Vergleich der drei Modelle
- 3 Einsatzbereiche von Wirkungsmodellen
 - 3.1 Monitoring
 - 3.2 Strategieentwicklung
 - 3.3 Kommunikation
 - 3.4 Controlling
 - 3.5 Leistungsaufträge
 - 3.6 Evaluation
- 4 Wie erarbeitet man ein Wirkungsmodell?
 - 4.1 Bestandteile eines Wirkungsmodells
 - 4.2 Prozess der Erarbeitung eines Wirkungsmodells
- 5 Möglichkeiten und Grenzen von Wirkungsmodellen

1 Einleitung

Wirkungsmodelle, das heisst die Veranschaulichung der Ablauf- oder Wirkungslogik eines Gesetzes, einer Strategie oder eines Programms, sind in den letzten Jahren immer wichtiger geworden, nicht nur als Basis für die Realisierung von Politikevaluationen, sondern auch als Grundlage für die politische Steuerung. Seit 2001 sind Wirkungsmodelle auf Bundesebene Bestandteil des Führens mit

Leistungsauftrag und Globalbudget (Rieder 2003). Seit der Einführung des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung gelten Wirkungsmodelle als Grundlage für die Formulierung der Leistungsgruppen aller Bundesämter (Bundesrat 2013). Mit dem Mehrjahresprogramm 2016–2023 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) wurden Wirkungsmodelle flächendeckend als Steuerungs- und Controllinginstrumente der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen eingeführt (Bundesrat 2015). Im Bereich der Gesundheitspolitik lässt sich heute kaum noch ein Programm finden, das nicht auf einem Wirkungsmodell basiert. Es gehört vielmehr zum professionellen Standard der Erarbeitung von gesundheitspolitischen Strategien, von einem Wirkungsmodell auszugehen und die Umsetzung darauf aufbauend zu konzipieren (BAG 2014). Und zunehmend werden auch die konzeptionellen Grundlagen für Gesetzgebungsaktivitäten und den Vollzug in Form von Wirkungsmodellen dargestellt. So wurden Wirkungsmodelle beispielsweise als Grundlage für die Evaluation der Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) im Bereich der Spitalfinanzierung (Weber/Vogt 2015), für die Neuordnung der Pflegefinanzierung (Feh Widmer/Rüefli 2015) oder für die Evaluation des Kartellgesetzes (Evaluationsgruppe Kartellgesetz 2008) entwickelt. Auch in unseren deutschsprachigen Nachbarländern wird eine wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung angestrebt (Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt, 2016; Seiwald et al. 2011 und 2012).

Zwar nimmt die Bedeutung von Wirkungsmodellen für die politische Steuerung und die Evaluation politischer Massnahmen zu. Dennoch fehlt bisher eine kritische Auseinandersetzung mit der Thematik. Wie werden Wirkungsmodelle entwickelt? Worin liegen deren Chancen? Welche Risiken sind damit verbunden? Hier setzt der vorliegende Beitrag an. Dazu zeichnet er zuerst die Ursprünge der Idee von «Wirkungsmodellen» als Grundlage für die Entwicklung von Strategien und Planungen sowie für die Begleitung der Umsetzung und die Evaluation politischer Massnahmen nach. Danach legt er verschiedene Einsatzbereiche von Wirkungsmodellen in der Bundesverwaltung dar. Weiter beschreibt er den Prozess der Erarbeitung eines Wirkungsmodells an einem konkreten Beispiel. Schliesslich reflektiert er die Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Wirkungsmodellen mit einigen kritischen Überlegungen.

2 Zur Geschichte von Wirkungsmodellen

2.1 Überblick

In der Evaluationsforschung haben Wirkungsmodelle eine Tradition, die bis in die 1950er-Jahre zurückgeht. 1959 publizierte Don Kirkpatrick eine Serie von vier Artikeln, in welchen er die Wirkungen eines Ausbildungsprogramms untersuchte. Je ein Artikel widmete sich den Reaktionen der Teilnehmenden auf den Kurs, dem

Erwerb von neuem Wissen, neuen Fertigkeiten und neuen Einstellungen, den verhaltensbezogenen Veränderungen in Form der Anwendung des Gelernten in der Praxis und den Auswirkungen des Kurses auf die Arbeitsprodukte (vgl. Funnell/Rogers 2011, 16). Kirkpatrick propagierte den Einsatz eines Wirkungsmodells bereits damals sowohl für die Programmplanung als auch für die Evaluation. Edward Suchman entwickelte die Idee in den 1960er-Jahren weiter. Er lenkte die Aufmerksamkeit der Evaluation auf die Notwendigkeit, den Zusammenhang zwischen der Intervention und dem, was die Intervention erreichen will, genau zu analysieren: «The evaluation study tests some hypothesis that activity A will attain objective B because it is able to influence process C which affects the occurrence of this objective. An understanding of all three factors – program, objective and intervening process – is essential to the conduct of evaluative research.» (Suchman 1967, 55, zit. n. Funnell/Rogers 2011, 16)

Ohne die wichtigen Beiträge von Daniel Stufflebeam (1967), Carol Weiss (1972), Carol Fitz-Gibbon und Lynn Morris (1975) sowie Joseph Wholey (1979) vernachlässigen zu wollen, lässt sich sicherlich festhalten, dass Huey-Tsyh Chen und Peter Rossi (1980; 1983; 1987) die Orientierung von Evaluationen an Wirkungsmodellen mit dem Konzept der theoriegeleiteten Evaluation (*theory-driven evaluation*) auf ein stabiles theoretisches Fundament gestellt haben. «Every program embodies a conception of the structure, functions, and procedures appropriate to attain its goals. This conception constitutes the logic or plan of the program, which we have called program theory. The program theory explains why the program does what it does and provides the rationale for expecting that doing things that way will achieve the desired results.» (Rossi et al. 1999, 156) Gemäss Rossi et al. (1988, 25) liegt der Zweck der Formulierung eines solchen Wirkungsmodells im Rahmen des Designs einer öffentlichen Politik darin, «bestimmte Vorstellungen über die Regulierung, Modifikation und Kontrolle sozialen Verhaltens oder sozialer Bedingungen in Hypothesen zu übersetzen, welche die Basis für spätere Massnahmen bilden». Wirkungsmodelle verbildlichen die Theorie, wie ein Programm wirken soll (Balthasar 2011). Dabei ist der Begriff Programm in einem weiteren Sinn zu verstehen. Er kann unterschiedliche Interventionen wie Gesetze, Strategien, Programme, Politiken und Projekte meinen. Die Programmtheorie hat in der Regel zwei Komponenten: Einerseits enthält sie eine Kausalhypothese, welche die Ursachen respektive die Verantwortlichkeiten für ein gesellschaftliches Problem aufzeigt. Andererseits zeigt die Interventionshypothese auf, wie ein solches Problem angegangen und mit welchen Massnahmen es gelöst werden soll (Sager et al. 2017). Die Darstellung der Programmtheorie in einem Wirkungsmodell bietet eine Strukturierungshilfe, um die Evaluationsfragen, -vergleiche und -methoden zu bestimmen.

«Program theory», «program logic», «theory of change», «theory of action», «intervention logic», «context-mechanism-outcome-configurations» – in der Programmplanung und der Programmevaluation werden unterschiedliche Begriffe und Konzepte verwendet, um einen ähnlichen Gedanken zu transportieren. Immer geht es darum, dass die Planung und die Evaluation von Programmen auf einer fundierten Auseinandersetzung mit dem Zusammenhang zwischen Intervention und Wirkungen, und zwar dem Postulierten (Planung) oder dem Effektiven (Evaluation), beruhen sollten (Rogers 2008). Um dies deutlich zu machen, wird nachfolgend etwas näher auf das Konzept der «Logic Models», auf die «Theory of Change» und auf den von Ray Pawson und Nick Tilley (1997) postulierten realistischen Evaluationsansatz eingegangen. Wir betrachten diese Konzepte als wichtige Ansätze, die leicht unterschiedliche Typen von Wirkungsmodellen ins Zentrum stellen.

2.2 Konzept des *Logic Model*

Das Konzept des *Logic Model* ist in der Evaluation sehr weit verbreitet. Es hat dank einem 1998 von der W. K. Kellogg Foundation publizierten Leitfaden stark an Popularität gewonnen (Widmer/De Rocchi 2012). Ein erster Vorläufer des *Logic Model* wurde bereits 1967 von Daniel Stufflebeam entwickelt. Sein CIPP-Modell umfasst die Elemente Kontext, Input, Prozess und Produkt (Stufflebeam 1967). Auch die im Jahr 1969 erarbeiteten und vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzten Logframes zählen zu den Vorläufern der *Logic Models* (Funnell/Rogers 2011). *Logic Models* umfassen fünf Elemente und zeigen auf, mit welchen Mitteln (Input) über welchen Weg (Massnahmen) mittels welcher Leistungen (Output) welche Wirkungen bei den Zielgruppen oder Politikadressaten (Outcome) erzielt werden sollen und wie dadurch gesellschaftliche Probleme (Impact) gelöst werden sollen (W. K. Kellogg Foundation 2004). Im untenstehenden Beispiel wird das Konzept des *Logic Model* mit einem Projekt zur Verbesserung der Gesundheit mittels Verteilung von Äpfeln in Schulen verdeutlicht: Als Input werden die Ziele und Ressourcen des Projekts verstanden. Unter Umsetzung werden die für die Verteilung der Äpfel notwendigen Strukturen und Prozesse beschrieben. Die Äpfel werden als Output in Schulen verteilt, dann von den Schülerinnen und Schülern gegessen (Outcome). Auf diese Weise tragen sie zur Verbesserung der Gesundheit bei (Impact; vgl. Abb. 1). *Logic Models* werden in der Regel auf der Basis von bestehenden Programmen entwickelt und beschreiben deren wesentliche Komponenten. Sie sollten für alle Beteiligten und Betroffenen auf einen Blick verständlich sein (Clark/Anderson 2004). Heute verlangen in den USA viele Stiftungen und andere Non-Profit-Organisationen von Gesuchstellern, dass sie ihr Projekt mittels eines *Logic Model* beschreiben (Clark/Anderson 2004).

Auch in der Schweiz sind entsprechende Bestrebungen im Non-Profit-Sektor im Gange. So hat beispielsweise der Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit (DOJ 2016) mit dem Quali-Tool ein praxisnahes Instrument entwickelt, das Fachpersonen zur Erarbeitung von Wirkungsmodellen nutzen können. Es kann als Planungsgrundlage, als Kommunikationsinstrument und als Mittel zur Konzeption von Evaluationen eingesetzt werden. Ähnliches gilt für den von der schweizerischen Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen entwickelten Leitfadens zur Wirkungsmessung für Non-Profit-Organisationen (Stiftung Zewo 2016).

Abbildung 1: Beispiel eines Logic Model

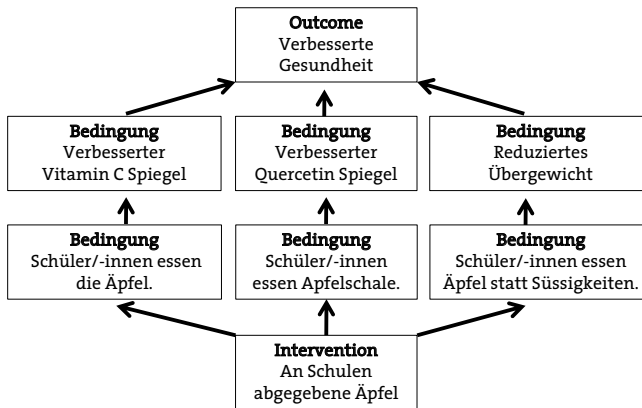


Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Funnell/Rogers, 2011.

2.3 Theory of Change

Zwar haben sich Logic Models in der Praxis der Programmplanung und der Evaluation weit verbreitet. Allerdings wurde deren linearer Ansatz auch kritisiert (z. B. Coryn et al. 2011). Sue Funnell und Patricia Rogers (2011) plädieren dafür, für komplexe Interventionen Wirkungsmodelle einzusetzen, die auf der *Theory of Change* beruhen. Die Theory of Change ist eine Methode zur Planung, Beteiligung und Evaluation von Projekten, die insbesondere sozialen Wandel beabsichtigen. Sie bezeichnet einerseits einen systematischen Projektplanungsprozess und andererseits eine spezifische Form eines Wirkungsmodells, welches das Produkt dieses Prozesses ist (Stiftung Zewo 2016). Die Grundidee des Prozesses besteht darin, ausgehend von den Wirkungszielen eines Projekts zu bestimmen, welche Voraussetzungen das Projekt schaffen muss, damit diese Ziele erreicht werden können. Basierend darauf werden Aktivitäten zur Schaffung dieser Voraussetzungen definiert, und das Ganze wird in einem Flussdiagramm respektive Wirkungsmodell grafisch dargestellt. Im Gegensatz zu den Logic Models steht bei Wirkungsmodellen, die auf der Theory of Change beruhen, die Kausalhypothese im Zentrum. Die Theory of Change zeigt auf, welche Abfolge von Bedingungen erreicht werden muss, damit ein gesellschaftliches Problem gelöst werden kann (Clark/Anderson 2004).

Abbildung 2: Beispiel einer Theory of Change



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Funnell/Rogers, 2011.

2.4 Realistischer Evaluationsansatz

Sowohl Logic Models als auch die Theory of Change vernachlässigen häufig Kontextfaktoren. Hier setzt der kontextsensitive *realistische Evaluationsansatz* von Ray Pawson und Nick Tilley an (1997). Pawson und Tilley gehen davon aus, dass politische Massnahmen üblicherweise mehrere verschiedene Mechanismen auslösen. Welcher Mechanismus genau initiiert wird, hängt vom Kontext ab, also von spezifischen lokalen, historischen, soziokulturellen und institutionellen Gegebenheiten. Deshalb wird die Wirkung der Massnahme, also der Outcome, je nach Kontext unterschiedlich sein. Es gibt somit verschiedene Kontext-Mechanismen-Outcome-Konfigurationen (KMO-Konfigurationen), die es bei der Projektplanung zu berücksichtigen beziehungsweise bei der Evaluation zu identifizieren gilt (Ledermann 2004; Sager/Hinterleitner 2014). Mit dem Konzept der Kontext-Mechanismen-Outcome-Konfigurationen versuchen Pawson und Tilley zu erklären, warum und wie spezifische Elemente einer Intervention in bestimmten Zielgruppen oder Settings wirken (Blamey/Mackenzie 2007). Im Gegensatz zu Logic Models und zur Theory of Change beleuchtet der realistische Ansatz aber in der Regel nicht die gesamte Programmtheorie, sondern fokussiert auf einzelne Elemente des Untersuchungsgegenstands.

Abbildung 3: Beispiel KMO-Konfigurationen

Kontext	Mechanismus	Outcome
In und im Umfeld der Schule gibt es keinen Kiosk mit Süsseem.	Schüler essen Äpfel statt Süssigkeiten.	Verbesserte Gesundheit
In der Schule gibt es keinen Kiosk mit Süsseem, aber im Umfeld.	Schüler essen Äpfel, wenn sie nicht zum Kiosk laufen mögen.	Teilweise verbesserte Gesundheit
In der Schule gibt es einen Kiosk mit Süsseem.	Schüler essen keine Äpfel, sondern Süsses.	Keine verbesserte Gesundheit

Quelle: eigene Darstellung.

2.5 Vergleich der drei Modelle

Jeder der drei beschriebenen Zugänge zum Wirkungsmodell hat Stärken und Schwächen (vgl. Abb. 4). Ein Logic Model bietet eine Vereinfachung von Wirkungszusammenhängen im Sinne einer Konzentration auf wesentliche Effekte (Brunold et al. 2016). Durch diese Reduktion der Komplexität bietet ein Logic Model allen Beteiligten und Betroffenen einen guten Überblick über bereits bestehende Programme. Patricia Rogers (2008) argumentiert jedoch, dass solche simplen Modelle komplexen und komplizierten Interventionen nicht gerecht werden. Kompliziert sind Interventionen, wenn sie Mehrebenensysteme (Hooghe/Marks 2003) – zum Beispiel Bund, Kantone, Gemeinden – sowie mehrere respektive alternative Wirkungsketten umfassen. Komplex sind Interventionen, wenn ihre Wirkungen zu Beginn schwer vorhersehbar sind und Rückkoppelungseffekte enthalten. In diesen Fällen schlagen Funnell und Rogers (2011) vor, Wirkungsmodelle einzusetzen, die auf der *Theory of Change* beruhen. Diese eignen sich besonders, um die Komplexität zu verstehen und die Kausalhypothese von neuartigen Programmen explizit darzustellen. Beide genannten Ansätze, also die Logic Models und die Theory of Change, vernachlässigen jedoch den Einfluss von Kontextfaktoren. In der Kontextsensitivität, wie sie der realistische Evaluationsansatz verwendet (Pawson/Tilley 1997), liegt die Stärke der KMO-Konfigurationen. Allerdings hat dieser Ansatz den Nachteil, dass nicht ein ganzes Programm, sondern nur spezifische Programmelemente untersucht werden können.

Abbildung 4: Vergleich von drei Typen von Wirkungsmodellen

	Logic Model	Theory of Change	KMO-Konfigurationen
Zentrale Zielsetzung	Komplexität reduzieren	Komplexität verstehen	Spezifische Elemente des Programms verstehen
Spezifisches Merkmal	Unterscheidung zwischen Kontext, Input, Prozess und Produkt	Kausalhypothese darstellen	Kontext integrieren
Hauptsächliches Einsatzgebiet	Bestehendes Programm	Neues Programm	Programmelemente

Quelle: Eigene Darstellung

Idealerweise werden die Stärken der verschiedenen Ansätze kombiniert, indem ein Wirkungsmodell ein Programm übersichtlich darstellt, die Kausalhypothese explizit macht und den Kontext einbezieht (vgl. Kap. 4). Wie diese Stärken der unterschiedlichen Ansätze zum Tragen kommen können, hängt jedoch auch stark von ihrem Einsatzbereich ab. Im nächsten Abschnitt erläutern wir, für welche Zwecke Wirkungsmodelle zurzeit hauptsächlich genutzt werden.

3 Einsatzbereiche von Wirkungsmodellen

Wirkungsmodelle können in allen Phasen des Politikzyklus genutzt werden (vgl. Abb. 5). Unter Politikzyklus (Policy Cycle) wird eine Abfolge von Phasen verstanden, die eine öffentliche Politik durchläuft. Nach der Definition eines gesellschaftlichen Problems im Rahmen des Agenda Settings durch politische Akteure erfolgt die Politikformulierung und umsetzung. Gestützt auf eine Evaluation werden die Politikwirkungen bewertet und wird die Politik beendet oder weitergeführt (Sager et al. 2017).

Abbildung 5: Verschiedene Nutzungsarten von Wirkungsmodellen im Politikzyklus



Quelle: Brunold et al. 2016.

Aus der Abbildung lassen sich folgende primäre Einsatzmöglichkeiten von Wirkungsmodellen ableiten:

3.1 Monitoring

Eine erste Möglichkeit zur Nutzung eines Wirkungsmodells ergibt sich bei einem Monitoring. Als Monitoring wird hier eine Dauerbeobachtung eines gesellschaftlichen oder natürlichen Phänomens verstanden, mit dem Ziel, Probleme zu erkennen und festzustellen, ob sich das Handlungs- und Politikfeld in eine erwünschte oder unerwünschte Richtung entwickelt (Balthasar 2005). Das Monitoring kann am Anfang oder auch am Ende eines Politikzyklus stehen. Oft setzt die Lancierung einer Politik mit einem Monitoring ein. Ein Wirkungsmodell kann in diesem Zusammenhang als Strukturierungshilfe für den Aufbau eines Monitorings dienen und die Auswahl von Indikatoren erleichtern, die dazu benutzt werden, um über die Notwendigkeit einer Intervention zu entscheiden. Vielfach steht ein Monitoring jedoch am Ende eines Politikzyklus. In diesem Fall dient das Monitoring dazu, festzustellen, ob sich die relevanten gesellschaftlichen Indikatoren in die erwünschte Richtung entwickeln. Ein interessantes Beispiel stellt das Wirkungsmodell zur Suchtstrategie dar (Laubereau/Oetterli 2017). Basierend auf einem umfassenden Wirkungsmodell wird dort ein Indikatorenset als Grundlage für ein Monitoring-System Sucht entwickelt. Dieses wird es ermöglichen, auf der Ebene der Zielgruppen, der Strategie und der Gesamtbevölkerung Entwicklungen zu verfolgen und die Zielerreichung zu überprüfen. Diese

Form der Nutzung von Wirkungsmodellen im Zusammenhang mit einem Monitoring verbreitet sich in der Bundesverwaltung zunehmend.

3.2 Strategieentwicklung

Jede Strategieentwicklung beginnt mit einer Problemanalyse, die zu einem guten Verständnis der Ursachen für die anzugehenden Schwierigkeiten beitragen soll. Gestützt darauf werden Massnahmen formuliert, die zur Reduzierung des Problems beitragen sollen. Ein Wirkungsmodell kann helfen, die geplanten Massnahmen in einer Strategie wirkungsorientiert zu planen, sodass sie einen Beitrag zur Lösung des identifizierten Problems leisten. Das Bundesamt für Gesundheit fördert den Einsatz von Wirkungsmodellen zur Strategieentwicklung gezielt mittels eines Leitfadens (BAG 2014). Die «Nationale Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten 2017–2014» (NCD-Strategie) ist ein Beispiel, wie das Denken in Wirkungsmodellen die Strategieentwicklung unterstützen kann (BAG et al. 2016). Bei der Planung eines Gesetzes kann ein Wirkungsmodell im Zentrum einer prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung stehen. Prospektive Gesetzesfolgenabschätzungen befassen sich mit voraussichtlichen Auswirkungen der Gesetzgebung (Verfassung, Gesetze, Verordnungen) und finden im Vorfeld von gesetzgeberischen Entscheiden statt (Rissi/Sager 2013; EFK 2016). In der Schweiz finden solche Untersuchungen oftmals als sogenannte Regulierungsfolgenabschätzungen statt, welche die Auswirkungen von Gesetzen auf die Wirtschaft, namentlich die kleineren und mittleren Unternehmen, im Fokus haben (Bussmann 2009). Regulierungsfolgenabschätzungen bauen oft auf Wirkungsmodellen auf. So wurden beispielsweise der Regulierungsfolgenabschätzung der Unternehmenssteuerreform III (ESTV 2015), der Revision des Lebensmittel-Verordnungsrechts (Oesch et al. 2015) und dem Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (Dobrev et al. 2010) Wirkungsmodelle zugrunde gelegt.

3.3 Kommunikation

Nachdem ein Gesetz, eine Strategie, ein Programm oder ein Projekt verabschiedet worden ist, kann ein Wirkungsmodell auch als Kommunikationsinstrument eingesetzt werden. Ein Wirkungsmodell trägt dazu bei, innerhalb einer Organisation oder mit externen Partnern ein gemeinsames Verständnis der Wirkungsentfaltung einer Aktivität zu entwickeln, indem Impliziertes explizit gemacht wird. Mittels eines Wirkungsmodells kann zudem die Kommunikation gegen aussen gestärkt werden. So wurde das Wirkungsmodell zum Fortpflanzungsmedizinengesetz vom Bundesamt für Gesundheit grafisch aufbereitet und systematisch in der Kommunikation mit Externen genutzt (BAG 2016). Ebenfalls soll das Wirkungsmodell der Abteilung Chemikalien explizit als Grundlage für die

Kommunikation mit den anderen am Vollzug des Chemikaliengesetzes beteiligten Ämtern und weiteren politischen Akteuren dienen (Vettori et al. 2015).

3.4 Controlling

Das Controlling liefert den Führungsverantwortlichen Informationen zur Überwachung und zur Steuerung von Umsetzungsprozessen (Balthasar 2005). Auch in diesem Zusammenhang können Wirkungsmodelle von Nutzen sein. So helfen sie beispielsweise, wirkungsrelevante Leistungen (Outputs) zu definieren, die dann im Rahmen des Controllings gemessen und verfolgt werden können. Das Controlling erfolgt in der Regel mittels Indikatoren, die aufgrund von Wirkungsmodellen bestimmt wurden (Bundesrat 2013).

3.5 Leistungsaufträge

Die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführten Ämter des Bundes werden angehalten, mithilfe von Wirkungsmodellen Leistungen, Ziele und Indikatoren zu formulieren (Rieder 2011). So wurden im Bundesamt für Strassen Wirkungsmodelle für die verschiedenen Produktgruppen entwickelt und mit Indikatoren versehen (ASTRA 2011). Seit der Einführung des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung gelten Wirkungsmodelle als Grundlage für die Formulierung der Leistungsgruppen aller Bundesämter (Bundesrat 2013). In der Botschaft zum neuen Führungsmodell schreibt der Bundesrat, dass als Orientierungshilfe für die Formulierung der Grundaufträge der Leistungsgruppen in der Regel für jede Leistungsgruppe ein einfaches Wirkungsmodell erstellt werden soll.

3.6 Evaluation

Weit verbreitet ist schliesslich der Einsatz von Wirkungsmodellen in der Evaluation von politischen Massnahmen, Programmen und Projekten. Beispiele lassen sich in fast allen Politikbereichen finden, z. B. beim Datenschutz (Bolliger et al. 2011), bei der Gleichstellung (Egger et al. 2015), beim Verkehr (Frick et al. 2006) oder bei der Bildung (Peters 2005). Wie bereits erwähnt wurde, stehen Wirkungsmodelle im Zentrum zahlreicher Evaluationsansätze, wie zum Beispiel der theoriebasierten Evaluation oder der realistischen Evaluation. Das Wirkungsmodell konkretisiert die Vorstellung des Gesetzgebers bezüglich des Zusammenhangs zwischen Intervention und Problemlösung. Im Rahmen einer Evaluation wird untersucht, ob die Wirkungsannahme konzeptionell stimmig war und ob die Wirkungen auch erwartungsgemäss eingetreten sind. Stimmen die Wirkungsannahmen konzeptionell nicht, so wird von einem Theoriefehler gesprochen. Ist das Konzept stimmig, aber bleiben die Wirkungen dennoch aus, so wird von einem Implementationsfehler gesprochen (Suchman 1969).

Die Zusammenstellung in diesem Kapitel zeigt auf, dass die Nutzung von Wirkungsmodellen auch ausserhalb der Evaluation in der Bundesverwaltung weit verbreitet ist. Im nächsten Abschnitt werden einige Aspekte erläutert, die bei der Erarbeitung von Wirkungsmodellen zu beachten sind.

4 Wie erarbeitet man ein Wirkungsmodell?

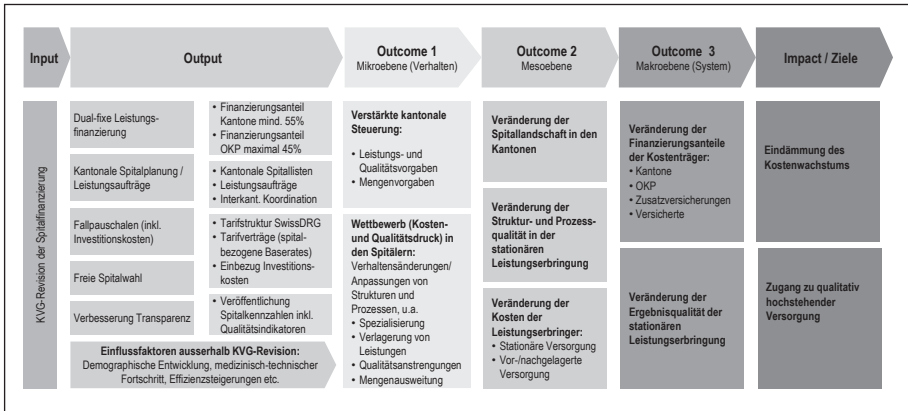
Die Vorstellung unterschiedlicher Konzepte von Wirkungsmodellen unter Ziffer 2 hat auch deutlich gemacht, wie unterschiedlich Wirkungsmodelle entwickelt werden können. Je nach Einsatzbereich stehen andere Gegenstände im Fokus. Wie das Wirkungsmodell erarbeitet werden soll, hängt wesentlich von dessen Einsatzbereich ab. Dies werden die Ausführungen unter Ziffer 4.2 deutlich machen. Zuvor gehen wir jedoch auf die einzelnen Bestandteile eines Wirkungsmodells ein. Dabei wählen wir den klassischen Weg und beschreiben die einzelnen Elemente, indem wir vom Input zum Impact voranschreiten. Dabei orientieren wir uns in erster Linie am Konzept der Logic Model, wie unter Ziffer 2.1 dargestellt wurde.

4.1 Bestandteile eines Wirkungsmodells

4.1.1 Überblick

Zur Illustration der Bestandteile eines Wirkungsmodells in den nachfolgenden Ausführungen ziehen wird das Modell bei, das die Revision des KVG im Bereich der Spitalfinanzierung abbildet (BAG 2015). Diese Gesetzesrevision ist 2009 in Kraft getreten und zielt im Kern auf eine Eindämmung des Kostenwachstums über eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Spitälern. Gleichzeitig wurde über Vorgaben zu den kantonalen Spitalplanungen auch die Steuerung der Versorgungskapazitäten intensiviert. Zur Beurteilung der Auswirkungen des Gesetzes hat der Bundesrat das Bundesamt für Gesundheit mit der Durchführung einer Evaluation beauftragt. Auf der Grundlage einer Machbarkeits- und Konzeptstudie wurde als theoretische Grundlage für die Evaluation ein vereinfachtes Wirkungsmodell der KVG-Revision erarbeitet (vgl. Abb. 6). Das Wirkungsmodell zeigt auf, wie die Massnahmen der Revision idealerweise hinsichtlich der Ziele des KVG wirken sollten. Zudem werden auch mögliche andere Einflussfaktoren dargestellt. Das Wirkungsmodell beschränkt sich auf die zentralen Massnahmen der Revision. Mit Bezug auf die oben dargestellten Einsatzbereiche von Wirkungsmodellen dient dieses Wirkungsmodell somit in erster Linie den Bedürfnissen der Evaluation. Da es die Zusammenhänge der Gesetzesrevision jedoch deutlich vereinfacht darstellt, kann es auch für die Kommunikation nützlich sein.

Abbildung 6: KVG-Revision der Spitalfinanzierung



Quelle: in Anlehnung an Weber/Vogt (2015, 8).

4.1.2. Die einzelnen Bestandteile des Wirkungsmodells

Input

Als Input werden die Grundlagen eines Gesetzes, einer Strategie, eines Programms oder eines Projekts bezeichnet. Der Input umfasst idealerweise klare Ziele eines Programms, Indikatoren als Beurteilungsgrundlage, Aktivitäten zur Zielerreichung, Aussagen zu personellen und finanziellen Ressourcen sowie die Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben (Balthasar 2011). Sager, Ingold und Balthasar (2017) verwenden für den Input den Begriff Politikkonzept oder politisches Handlungsprogramm. Wie wir unter Ziffer 2.2 ausgeführt haben, stellt der Input ein wesentliches Element der Logic Models dar (Stufflebeam 1967).

Hinweise zum Input finden sich in erster Linie in den gesetzlichen Grundlagen sowie den dazugehörigen Botschaften des Bundesrates. Zudem kann dazu oftmals auf Konzeptpapiere zurückgegriffen werden, die im Zusammenhang mit der geplanten Umsetzung eines Programms erstellt werden.

Im Beispiel des Wirkungsmodells zur KVG-Revision betreffend die Spitalfinanzierung wird lediglich auf die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen oder Programmdokumente verwiesen. Damit wird dem Anspruch der Vereinfachung und der Übersichtlichkeit der Darstellung Rechnung getragen. Hingegen lässt sich aus dem Wirkungsmodell zum Beispiel nicht erkennen, welche gesetzlichen Grundlagen gemeint sind oder welche Instrumente dem Bund zur Verfügung stehen, um die Revision umzusetzen.

Umsetzung

Als Umsetzung werden meist die Strukturen und Prozesse bezeichnet, die zur Erbringung der Outputs einer öffentlichen Politik, also der Produkte oder Leistungen der Politik, notwendig sind (Balthasar 2011). Auch die Umsetzung ist ein explizites Element des unter Ziffer 2.2 skizzierten Logic Model. Sager und Hinterleitner (2014) betonen im Zusammenhang mit der Umsetzung als Bestandteil eines Wirkungsmodells insbesondere organisatorische Aspekte, die sie als Behördenarrangement bezeichnen. Das Behördenarrangement umfasst die gesamte Organisation, die den Ablauf, die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den involvierten Akteuren bei der Umsetzung einer Politik regelt.

Informationen zur geplanten Umsetzungsorganisation finden sich in der Regel in Gesetzen und Verordnungen, die Angaben zu den Aufgaben der Umsetzungsverantwortlichen beinhalten.

Im vorliegenden Beispiel der KVG-Revision betreffend die Spitalfinanzierung (Abb. 6) fehlt die Umsetzung als Bestandteil des Wirkungsmodells allerdings. Dies macht den illustrativen Charakter des vorgestellten Wirkungsmodells deutlich. Da dieses Wirkungsmodell die Grundlage für die Evaluation der KVG-Revision bildet, weist diese Form der Darstellung darauf hin, dass umsetzungsbezogene Aspekte nicht Teil der Evaluation sein werden (Weber/Vogt 2015).

Output

Bei den Outputs handelt es sich um Produkte und Dienstleistungen, die im Rahmen des Gesetzesvollzugs oder einer Strategie, eines Programms respektive Projekts erbracht werden (Balthasar 2011). Es kann sich um Verfügungen, Betriebsbewilligungen, Beratungen, Subventionen, Sanktionen, Kontrollen und Ähnliches handeln (Sager et al. 2017). Auch dieses Element von Wirkungsmodellen ist Bestandteil eines Logic Model, wie es unter Ziffer 2.2 vorgestellt wurde.

Im Beispiel der KVG-Revision sind fünf Outputs erwähnt. Es sind dies erstens die *dual-fixe Leistungsfinanzierung*, die private Spitäler den öffentlichen Spitälern gleichstellt. Zweites Element der Revision ist die *kantonale Spitalplanung*. Drittes Element sind die Fallpauschalen, welche die Abgeltung der stationären Leistung mittels leistungsbezogener Pauschalen beinhalten. Viertes Element der Revision ist die *freie Spitalwahl*. Sie erlaubt es den Patientinnen und Patienten, nicht nur Spitalleistungen in ihrem Wohnkanton, sondern auch von Listenspitalern anderer Kantone zu beziehen. Und fünftes Element ist schliesslich die *Verbesserung der Transparenz* über die Qualität der Spitäler. Diese wird dadurch erreicht, dass die Spitäler die Qualität ihrer medizinischen Leistungen messen und das BAG die Ergebnisse veröffentlicht (Weber/Vogt 2015).

Outcome

Eine Vorbemerkung: Die Begriffe «Outcome» und «Impact» werden in der Literatur nicht einheitlich verwendet. Knoepfel et al. (2011, 245–251) beispielsweise verstehen unter Impacts Wirkungen auf der Ebene der Zielgruppen und unter Outcomes Wirkungen auf der Ebene der Politikbegünstigten. Im neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung dagegen wird der Begriff Impact für die mittel- und kurzfristigen Wirkungen bei den Zielgruppen und der Begriff Outcome für die längerfristigen Auswirkungen auf die Gesellschaft verwendet (Bundesrat 2013). International, aber auch innerhalb der Bundesverwaltung – beispielsweise im Bundesamt für Gesundheit – werden die beiden Begriffe so verwendet, wie wir es im Folgenden tun (vgl. dazu Sager et al. 2017, 147 f.).

Bei den Outcomes handelt es sich um die direkten kurz- bis mittelfristigen Veränderungen bei den Zielgruppen auf Ebene Wissen, Fähigkeiten und Verhalten (W. K. Kellogg Foundation 2004). Zu den Zielgruppen zählen alle Personen oder Institutionen, die durch die Leistungen eines Gesetzes, Programms oder Projekts angesprochen werden und darauf reagieren sollen (Balthasar 2011). Neben den beabsichtigten Outcomes werden in Wirkungsmodellen oft auch unerwartete positive oder negative Verhaltensänderungen der Zielgruppen einbezogen (Sager/Hinterleitner 2014).

Die erwarteten Outcomes können in der Regel aus den Gesetzesgrundlagen respektive Strategie- oder Programmdokumenten abgeleitet werden.

Das zur Illustration beigezogene Wirkungsmodell der KVG-Revision betreffend die Spitalfinanzierung unterscheidet auf der Ebene der Outcomes zwischen den Reaktionen von Zielgruppen auf Mikro-, Meso- und Makroebene. Diese Unterscheidung ist bei der Erarbeitung von Wirkungsmodellen nicht üblich. Sie weist aber darauf hin, dass es sinnvoll sein kann, die Bestandteile eines Wirkungsmodells zu erweitern, wenn sich dies als zweckmässig erweist. Das Wirkungsmodell der KVG-Revision zeigt auf, dass die Neuerung zuerst bei der Zielgruppe der Kantone und Spitäler Reaktionen auslösen soll (Mikroebene). Dies führt zu Veränderungen in der Spitallandschaft der Kantone, das heisst in der Anzahl der Spitäler sowie bei deren Leistungsangebot. Ebenso sollen auf der Mesebene die Qualität der Spitalleistungen und die Kosten der Leistungserbringung optimiert werden. Dies alles soll sich auf die Finanzierungsanteile von Kantonen, Krankenversicherern (obligatorische Krankenpflegeversicherung) und Versicherten auswirken und generell die Qualität des Gesundheitssystems als Ganzes verbessern (Makroebene).

Denkbar ist es, im Wirkungsmodell die Wirkungszusammenhänge zwischen Output und Outcome mittels Pfeilen aufzuzeigen beziehungsweise im Sinne der

unter Ziffer 2.3 erläuterten Theory of Change die Interventionshypothesen in einem Begleittext zu erläutern. Dadurch könnten die Zusammenhänge, die im aktuellen Beispiel in Abbildung 6 nur angedeutet sind, explizit gemacht werden. So könnte beispielsweise verdeutlicht werden, dass die Kantone durch die Revision nicht nur zu einer besseren Spitalplanung gestützt auf Leistungs- und Qualitätsvorgaben verpflichtet werden, sondern dass sie aufgrund des fixen Finanzierungsanteils auch einen Anreiz haben, diesem Gesetzesauftrag nachzukommen. Bei Gesetzen respektive Gesetzesrevisionen können solche impliziten Wirkungszusammenhänge zwischen Outputs und Outcomes teilweise aus der Botschaft des Bundesrates zum Gesetzesentwurf und der Parlamentsdiskussion hergeleitet werden. Oft ist es aber notwendig, die Interventionshypothese entweder mithilfe von Annahmen der Stakeholder oder anhand wissenschaftlicher Theorien und Untersuchungen zu entwickeln (Coryn et al. 2011). Auch Erfahrungen aus anderen Projekten respektive Good Practices können eine Hilfestellung bieten.

Impact

Unter Impacts werden die längerfristigen, geplanten und ungeplanten Wirkungen einer Intervention auf die Gesellschaft verstanden (W. K. Kellogg Foundation 2004). Gemeint sind die Wirkungen im Hinblick auf das gesellschaftliche Problem, das durch die öffentliche Politik beeinflusst werden soll (Sager/Hinterleitner 2014). Oft ist es das Ziel einer Evaluation, darzulegen, wie die angestrebten Verhaltensveränderungen bei den Zielgruppen (Outcome) zur Lösung des anvisierten gesellschaftlichen Problems (Impact) beitragen. Diese Kausalhypothese wird idealerweise mittels Pfeilen im Wirkungsmodell dargestellt und im Begleittext zum Wirkungsmodell erläutert.

In der Regel können die Impacts aus dem Zweckartikel eines Gesetzes oder bei einer Gesetzesrevision – wie derjenigen zur Spitalfinanzierung – aus der Botschaft des Bundesrates abgeleitet werden. Bei einer bereits bestehenden Strategie, einem Programm oder einem Projekt kann die Vision eine Grundlage für die Definition der Impacts bieten. Das Wirkungsmodell in Abbildung 6 macht deutlich, dass die KVG-Revision betreffend die Spitalfinanzierung die zwei Ziele verfolgt, das Kostenwachstum einzudämmen und den Zugang zur hochstehenden Versorgung zu gewährleisten.

4.1.3 Kontext

Idealerweise wird im Wirkungsmodell auch auf den politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Kontext eines Programms hingewiesen. Vielfach sind die Vielfalt und die Komplexität der Kontextfaktoren sehr gross. In der Regel ist es aber nur möglich, im Wirkungsmodell die besonders

relevanten Kontextfaktoren zu erwähnen. Eine vollständige Darstellung ist meist nicht möglich. Wir haben jedoch unter Ziffer 2.4 auf den Ansatz der realistischen Evaluation hingewiesen, welcher der Bedeutung der Kontextfaktoren besondere Beachtung schenkt (Pawson/Tilley 1997).

Als Quellen zur Erfassung von Kontextfaktoren kommen in erster Linie wissenschaftliche Publikationen infrage, die sich aus einer etwas grundsätzlicheren Optik mit dem Umfeld eines Programms auseinandersetzen. Bei Gesetzgebungsprojekten finden sich oftmals in den Botschaften des Bundesrates wertvolle Hinweise.

Im Wirkungsmodell zur KVG-Revision betreffend die Spitalfinanzierung wurden die demografische Entwicklung, der medizinisch-technische Fortschritt sowie Effizienzsteigerungen als Kontextfaktoren abgebildet, ohne aber deren konkreten Einfluss auf die einzelnen Gegenstände aufzuzeigen. So kann der demografische Wandel einerseits die Spitalplanung der Kantone beeinflussen, weil durch die Alterung der Bevölkerung die Nachfrage nach Spitalleistungen steigen dürfte. Andererseits steigt in den Spitälern infolge des demografischen Wandels der Personalbedarf, der zu höheren Löhnen führen und so die Kosteneindämmungseffekte der Reform limitieren könnte (Bieri et al. 2016).

4.2 Prozess der Erarbeitung eines Wirkungsmodells

Der Prozess der Erarbeitung eines Wirkungsmodells variiert je nach Programm und Einsatzbereich. In der Tabelle von Abbildung 7 sind die wichtigsten Überlegungen zum Vorgehen für die sechs Einsatzbereiche von Wirkungsmodellen aufgeführt (Monitoring, Strategieentwicklung, Kommunikation, Controlling, Leistungsaufträge, Evaluation).

Abbildung 7: Einsatzbereiche, Fokus, Entwicklungsrichtung, Grundlagen und Beteiligte bei der Erarbeitung von Wirkungsmodellen

Einsatzbereich	Gegenstände im Fokus	Entwicklungsrichtung	Dokumente	Beteiligte
Monitoring	Impact	Bei Impact starten	Gesetzes- und Strategiedokumente, Monitorings in anderen Ländern, vorhandene Daten	Führungskräfte und Umsetzungsverantwortliche, themenversierte Fachleute
Strategieentwicklung	Ganze Wirkungskette	Bei Impact oder bei Outcome starten	Strategiedokumente, wissenschaftliche Literatur	Strategieverantwortliche, Umsetzungspartner, Stakeholder
Kommunikation	Output, Outcome, Impact	Bei Input oder bei Impact starten	Gesetzes- und Strategiedokumente	Umsetzungsverantwortliche, Partner, Stakeholder
Controlling	Umsetzung, Output	Bei Input starten	Gesetzliche Grundlagen, Botschaften, Leitbilder, Legislaturplanung, Leistungsaufträge, Geschäftspläne	Führungskräfte und Umsetzungsverantwortliche
Leistungsaufträge	Output, Outcome	Bei Outcome starten	Bestehende Leistungsaufträge	Führungskräfte und Umsetzungsverantwortliche
Evaluation	Input, Umsetzung, Output (formative Evaluation), Input, Outcome, Impact (summative Evaluation)	Formative Evaluationen starten beim Input, summative Evaluationen starten beim Impact	Gesetzes- und Strategiedokumente, Pflichtenhefte	Evaluatoren/-innen, Umsetzungsverantwortliche und Stakeholder (formative Evaluation)

Quelle: eigene Darstellung.

Die Darstellung macht deutlich, dass die Gegenstände, die im Fokus des Wirkungsmodells stehen, vom Einsatzbereich abhängen. Bei einem Monitoring liegt der Fokus beispielsweise auf dem Impact, da ein Monitoring in erster Linie den Zweck hat, ein gesellschaftliches oder natürliches Phänomen über einen längeren Zeitraum zu beobachten. Auf diese Weise soll der Handlungsbedarf ermittelt werden. Eine Strategie dagegen umfasst die ganze Wirkungskette. Es ist daher

notwendig, das ganze Wirkungsmodell abzubilden, wobei durchaus einzelne Elemente der Wirkungskette ausführlicher dargestellt werden können als andere. Wird ein Wirkungsmodell in erster Linie als Kommunikationsinstrument genutzt, so sollen meist insbesondere die Leistungen (Outputs) sowie die Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome) und in der Gesellschaft (Impact) für alle Beteiligten klar und transparent dargelegt werden. Bei einem Controlling stehen die Steuerung des Umsetzungsprozesses sowie die Definition wirkungsrelevanter Leistungen im Vordergrund, also die Gegenstände Umsetzung und Output. Geht es um die Entwicklung von Leistungsaufträgen, so befinden sich Output und Outcome im Zentrum des Interesses. Werden Wirkungsmodelle im Zusammenhang mit einer Evaluation eingesetzt, so ist es der Evaluationsgegenstand, der den Fokus des Wirkungsmodells festlegt: Formative Evaluationen konzentrieren sich auf Input, Umsetzung und Output, summative Evaluationen legen den Schwerpunkt dagegen auf den Zusammenhang zwischen Input, Outcome und Impact.

Wenn ein Wirkungsmodell erarbeitet werden soll, ist es zweckmässig, zunächst den Gegenstand, auf dem der Fokus liegt, zu definieren. Auch die Entwicklungsrichtung variiert je nach Einsatzbereich. Für gewisse Einsatzbereiche ist es sinnvoll, das Wirkungsmodell von rechts nach links zu entwickeln. Das bedeutet, dass, ausgehend von den Impacts, die wirkungslogisch vorangehenden Gegenstände (Outcome, Output, Umsetzung, Input) bestimmt werden. Dies gilt insbesondere für eine Strategieentwicklung (vgl. dazu BAG 2014) sowie für die Entwicklung von Leistungsaufträgen. Häufig haben die Programmverantwortlichen nämlich klare Vorstellungen davon, wer ihre Zielgruppen sind und wie diese sich verhalten sollen. Entsprechend ist es zweckmässig, die Entwicklung eines Wirkungsmodells damit zu beginnen, diese Vorstellungen festzuhalten.

Je nach Einsatzbereich bieten sich spezifische Dokumente als Grundlage für die Entwicklung eines Wirkungsmodells an. Bei einem Monitoring stellen beispielsweise Zweckartikel in Gesetzen oder die Vision in einem Strategiepapier wichtige Quellen dar. Zudem können vergleichbare Monitoringaktivitäten in anderen Ländern als Referenz herangezogen werden. Oft muss sich die Erarbeitung eines Wirkungsmodells für ein Monitoring auch daran orientieren, welche Datensätze vorhanden sind, die für das Monitoring genutzt werden können. Wird ein Wirkungsmodell im Zusammenhang mit der Entwicklung einer Strategie erarbeitet, so kann es sinnvoll sein, wissenschaftliche Literatur beizuziehen. Bei einem Controlling stellen die Leistungsaufträge und die Geschäftspläne eine wichtige Grundlage dar, auf der die Erarbeitung eines Wirkungsmodells aufbauen kann. Beim Einsatzbereich «Leistungsaufträge» sind dies bereits bestehende Verträge. Beim Einsatzbereich «Evaluation» schliesslich bilden der Gesetzestext respektive die Strategiedokumente sowie das Pflichtenheft

des Evaluationsmandats wichtige Grundlagen für die Entwicklung eines Wirkungsmodells.

Schliesslich weist die Tabelle in Abbildung 7 auch darauf hin, dass unterschiedliche Akteure in die Erarbeitung eines Wirkungsmodells einbezogen werden sollten. Während bei einem Monitoring der Beizug von thematisch versierten Fachleuten besonders wichtig ist, kommt die Erarbeitung eines Wirkungsmodells, das für eine Evaluation von Nutzen sein soll, kaum um den Einbezug von Evaluationsspezialistinnen oder Evaluationsspezialisten herum. Geht es um Strategieentwicklung und Kommunikation, so ist es dagegen wichtig, auch Umsetzungspartner und Stakeholder in den Erarbeitungsprozess zu integrieren. Für alle Einsatzbereiche gilt, dass die Umsetzungsverantwortlichen sowie die zuständigen Führungskräfte bei der Erarbeitung des Wirkungsmodells eine massgebliche Rolle spielen sollten. Von Bedeutung ist in jedem der Fälle, dass die Beteiligten über genügend Zeitressourcen, analytisches und konzeptionelles Denken sowie Fach- und Systemwissen verfügen. Oft erweist sich der Beizug ausgewiesener externer Unterstützung als zweckmässig.

5 Möglichkeiten und Grenzen von Wirkungsmodellen

Die vorangegangenen Ausführungen haben einen Einblick in die Geschichte von Wirkungsmodellen als zentrale Elemente der Planung, der Begleitung der Umsetzung sowie der Evaluation von Programmen ermöglicht. Auch wurden die Einsatzgebiete von Wirkungsmodellen beschrieben, und es wurde dargelegt, wie Wirkungsmodelle entwickelt werden können.

Aktuell ist keine Untersuchung bekannt, welche die Verbreitung und den Einsatz von Wirkungsmodellen auf internationaler Ebene systematisch analysiert. Aus der Literatur lässt sich jedoch erkennen, dass Wirkungsmodelle in den USA zunehmend Verbreitung finden. So verlangen grosse Stiftungen, wie beispielsweise die W. K. Kellogg Foundation, dass Programmentwicklung und Programmevaluation auf Wirkungsmodellen basieren (W. K. Kellogg Foundation 2004). Auch bei Evaluationen im Auftrag von internationalen Organisationen, etwa dem Overseas Development Institute (ODI), der International Initiative for Impact, der Evaluationsgruppe der Vereinten Nationen oder der unabhängigen Evaluationsgruppe der Weltbank gehören Wirkungsmodelle heute zum Standard guter Praxis (Coryn et al. 2011).

Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch in der Schweiz beobachten. Eine wachsende Zahl von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen setzt die Entwicklung eines Wirkungsmodells als Grundlage von Programmen, die unterstützt werden, voraus. Darauf weisen zum Beispiel das Qualitätssicherungsinstrument Quali-Tool des Dachverbands offene Kinder- und Jugendarbeit (DOJ

2016), der Leitfaden zur Wirkungsmessung für Non-Profit-Organisationen der Stiftung Zewo (2016) oder der Leitfaden zur Strategieentwicklung des BAG (2014) hin. Evaluationen, die auf Wirkungsmodelle verzichten, werden oftmals als nicht mehr dem «state of the art» entsprechend wahrgenommen. Diese Entwicklung wird durch die Schweizerische Evaluationsgesellschaft SEVAL unterstützt, die in einem ihrer Evaluationsstandards vorsieht, dass sich ein Evaluationskonzept «an Gegenstand, Zweck und Fragestellungen der Evaluation sowie, wenn angebracht, an einem Wirkmodell des Evaluationsgegenstandes» orientiert (SEVAL 2016, 5). Die Argumente für eine Verwendung von Wirkungsmodellen bei der Planung, der Begleitung der Umsetzung sowie der Evaluation von Programmen sind vielfältig: Wirkungsmodelle machen Annahmen von Programmverantwortlichen und von Evaluierenden transparent und tragen zu einer differenzierten Auseinandersetzung mit ihnen bei. Wirkungsmodelle verdeutlichen die intendierte Programmlogik der Programmverantwortlichen. Dies trägt dazu bei, die Hypothesen sichtbar zu machen, die den Programmen zugrunde liegen. Diese Hypothesen können oft als nachvollziehbarer Ausgangspunkt von Evaluationen genutzt werden. Die Entwicklung eines Wirkungsmodells bietet zudem den Stakeholdern die Chance, in einem partizipativen Prozess gemeinsame Vorstellungen über den geplanten Wirkungsmechanismus zu entwickeln und Stolpersteine zu identifizieren, die einer vertieften Analyse durch eine Evaluation bedürfen. So können Wirkungsmodelle die Kommunikation sowohl innerhalb der Hierarchie einer Verwaltung als auch mit externen Partnern erleichtern. Schliesslich fördern Wirkungsmodelle wirkungsorientiertes Denken und Handeln, indem sie die Zusammenhänge zwischen Input, Umsetzung, Output, Outcome und Impact anschaulich darstellen.

Die genannten Argumente zeigen, dass die Erarbeitung und die Verwendung eines Wirkungsmodells sowohl für die Planung als auch für die Umsetzung und die Evaluation von Programmen von hohem Nutzen sein können. Gleichwohl gilt es, realistisch zu bleiben und auch die Grenzen des Ansatzes im Auge zu behalten. Patricia Rogers (2008) argumentiert, dass Wirkungsmodelle zu Vereinfachungen verleiten, die komplexen und komplizierten Interventionen oftmals nicht gerecht werden. Vielfach wird beim Einsatz von Wirkungsmodellen auch der Kontext vernachlässigt, was zu Fehleinschätzungen der eigentlichen Programmwirkungen führen kann (Pawson/Tilley 1997). Erfahrungen zeigen zudem, dass die Gefahr besteht, dass Wirkungsmodelle zwar als Teil der Programmplanung erarbeitet, aber von den Verantwortlichen bei der Umsetzung kaum oder gar nicht genutzt werden. Dies kann zum Beispiel daran liegen, dass die Verantwortlichen ungenügend in den Erarbeitungsprozess involviert waren oder dass das Programm, nicht aber das Wirkungsmodell weiterentwickelt wurde. Vielfach entstehen

solche Probleme dadurch, dass dem Zweck des Wirkungsmodells bei dessen Entwicklung zu wenig Rechnung getragen wurde. Häufig beschreiben Wirkungsmodelle zwar die Komponenten eines Programms gewissenhaft, illustrieren aber die Wirkungszusammenhänge zu wenig. Dies erschwert die Beurteilung von Zielen und Indikatoren, die aufgrund des Wirkungsmodells hergeleitet wurden. Typisch dafür sind überkomplexe Wirkungsmodelle, die zwar sehr viele wichtige Details erfassen, insgesamt aber weder nachvollziehbar noch für die Programmplanung oder Evaluation nützlich sind.

Der vorliegende Beitrag hat deutlich gemacht, dass unterschiedliche Verwendungszwecke von Wirkungsmodellen unterschiedliche Zugangsweisen und Schwerpunktsetzungen verlangen. So mag das Wirkungsmodell einer bestimmten Evaluation eine sehr präzise Fokussierung auf einen ganz spezifischen und als kritisch identifizierten Ausschnitt des Untersuchungsgegenstands verlangen. Hingegen muss ein Wirkungsmodell, das in erster Linie der Kommunikation dient, einfach, überschaubar und nachvollziehbar sein. Je nach Zweck sollten spezifische Gegenstände detailliert abgebildet, Dokumente beigezogen oder bestimmte Akteure involviert werden. Als unumgängliche Bestandteile moderner Programmplanung und Evaluation werden Wirkungsmodelle in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. Umso wichtiger ist es, dass nun eine breite Diskussion über deren Möglichkeiten und Grenzen einsetzt. Der vorliegende Beitrag möchte diesen Prozess anstossen.

*Andreas Balthasar, Prof. Dr. rer. pol., Universität Luzern,
Politikwissenschaftliches Seminar, E-Mail: andreas.balthasar@unilu.ch*

*Sarah Fässler, lic. ès sciences sociales + DEA ès sciences politiques,
Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern,
E-Mail: faessler@interface-politikstudien.ch*

Literaturverzeichnis

- Astra, 2011, Leistungsauftrag 2012–2015, Bundesamt für Strassen, Bern.
- BAG, 2014, Erarbeitung von Umsetzungsstrategien in sechs Schritten: ein Leitfaden von Interface Politikstudien Forschung Beratung im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Evaluation und Forschung des Bundesamtes für Gesundheit BAG, Bern.
- BAG, 2015, Evaluation der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung, Zwischenresultate, Bundesamt für Gesundheit, Bern.
- BAG, 2016, Wirkungsmodell Fortpflanzungsmedizingesetz FMedG, Bundesamt für Gesundheit, Abteilung Biomedizin, Bern (noch unveröffentlicht).
- BAG / GDK / GFCH, 2016, Nationale Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie) 2017–2024, Bundesamt für Gesundheit BAG / Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK / Gesundheitsförderung Schweiz GFCH, Bern.
- Balthasar, Andreas, 2005, Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir? [Ein Beitrag zum Thema «Evaluation und Politik»], *LeGes*, 16(1), S. 65–80.
- Balthasar, Andreas, 2011, Critical Friend Approach: Policy Evaluation Between Methodological Soundness, Practical Relevance, and Transparency of the Evaluation Process, *German Policy Studies*, 7(3), S. 187–231.
- Bieri, Oliver / Fässler, Sarah / Landis, Flurina / Matti, Daniel, 2016, Synthese zur Demografiestrategie, Schlussbericht zuhanden der Bundeskanzlei, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
- Blamey, Avril / Mackenzie, Mhairi, 2007, Theories of Change and Realistic Evaluation: Peas in a Pod or Apples and Oranges? *Evaluation*, 13(4), S. 439–455.
- Bolliger, Christian / Féraud, Marius / Epiney, Astrid / Hänni, Julia, 2011, Evaluation des Bundesgesetzes über den Datenschutz, Schlussbericht, Büro Vatter, Bern / Institut für Europarecht, Freiburg.
- Brunold, Herbert / Fässler, Sarah / Oetterli, Manuela, 2016, Die Erarbeitung von «Wirkungsmodellen» und Indikatoren, Wesentliches in Kürze, Bundesamt für Gesundheit, Bern.
- Bundesministerium des Innern / Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), 2016, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand Dezember 2016, Bonn, online unter www.orghandbuch.de.
- Bundesrat, 2013, Botschaft vom 20. November 2013 über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB), BBl 2014 767.
- Bundesrat (2015): Botschaft vom 18. Februar 2015 über die Standortförderung 2016–2019, BBl 2015 2381.
- Bussmann, Werner, 2009, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, *LeGes*, 20(2), S. 175–189.
- Chen, Huey-Tsyh / Rossi, Peter H., 1980, The Multi-Goal, Theory-Driven Approach to Evaluation: a Model Linking Basic and Applied Social Science, *Social Forces*, 59(1), S. 106–122.
- Chen, Huey-Tsyh / Rossi, Peter H., 1983, Evaluating with sense: the theory-driven approach, *Evaluation Review*, 7(3), S. 283–302.
- Chen, Huey-Tsyh / Rossi, Peter H., 1987, The theory-driven approach to validity, *Evaluation and Program Planning*, 10(1), S. 95–103.
- Clark, Hélène / Anderson, Andrea A., 2004, Theories of Change and Logic Models: Telling Them Apart, Presentation at American Evaluation Association, Atlanta, Georgia.
- Coryn, Chris L. S. / Noakes, Lindsay A. / Westine, Carl D. / Schröter, Daniela C., 2011, A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009, *American Journal of Evaluation*, 32(2), S. 199–226.
- DOJ (Hrsg.), 2016, Quali-Tool, Qualität in der offenen Kinder- und Jugendarbeit, Leitfaden, Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit DOJ, Bern, unter Mitwirkung von Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
- Dobrev, Alexander / Rissi, Christof / Marti, Michael / Stroetmann, Karl, 2010, Regulierungsfolgenabschätzung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier, Bericht im Auftrag von Bundesamt für Gesundheit und Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern.
- EFK, 2016, Prognosen in den Botschaften des Bundesrates: Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen, Eidgenössische Finanzkontrolle EFK, Bern.
- Egger, Theres / Stutz, Heidi / Jäggi, Jolanda / Bannwart, Livia / Oesch, Thomas / Naguib, Tarek / Pärli, Kurt, 2015, Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, Integraler Schlussbericht im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern – Generalsekretariat GS-EDI / Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGG, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern / Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften ZHAW, Zürich.
- ESTV, 2015, Regulierungsfolgenabschätzung der Unternehmenssteuerreform III, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Bern.
- Evaluationsgruppe Kartellgesetz, 2008, Synthesebericht der KG-Evaluation gemäss Art. 59a KG, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, Bern.
- Feh Widmer, Antoinette / Rüefli, Christian, 2015, Konzept zur Evaluation der Neuordnung der Pflegefinanzierung, Schlussbericht, Büro Vatter, Bern.
- Fitz-Gibbon, Carol T. / Morris, Lynn L., 1975, Theory-Based Evaluation, *Evaluation Comment*, 5(1), S. 1–4.
- Frick, Roman / Maibach, Markus / Trageser, Judith / Rindsfuser, Guido, 2006, Gesamtevaluation Fussgänger- und Velomodellstadt Burgdorf, Schlussbericht FuVeMo Burgdorf, Infrass / Emch+Berger, Zürich.

- Funnell, Sue C. / Rogers, Patricia J., 2011, Purposeful program theory: effective use of theories of change and logic models, Jossey-Bass, San Francisco Calif.
- Hooghe, Liesbet / Marks, Gary, 2003, Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance, *American Political Science Review* 97(2), S. 233–43.
- Knoepfel, Peter / Larrue, Corinne / Varone, Frédéric / Veit, Sylvia, 2011, Politikanalyse, Verlag Barbara Budrich, Opladen/Fannington Hills.
- Laubereau, Birgit / Oetterli, Manuela, 2017, Wirkungsmodell zur Nationalen Strategie Prävention nicht-übertragbarer Krankheiten (NCD) zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
- Ledermann, Simone, 2004, Realistische Evaluation in der Praxis: Nichtbezug von Zusatzleistungen an Familien und allein Erziehende in der Stadt Luzern, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.
- Oesch, Thomas / Gehrig, Matthias / Graff, Anna-Lucia / Küng, Valentin, 2015, Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht, Schlussbericht, BASS / Küng Biotech und Umwelt, Bern.
- Pawson, Ray / Tilley, Nick, 1997, Realistic Evaluation, Sage, London etc.
- Peters, Matthias, 2005, Wissenschaftliche Evaluation des schulinternen Qualitätsmanagements an Mittel- und Berufsschulen, Schlussbericht zuhanden der Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Econcept, Zürich.
- Rieder, Stefan, 2003, Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung: eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
- Rieder, Stefan, 2011, Performance Indicators, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 476–483.
- Rissi, Christof / Sager, Fritz, 2013, Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking, *Regulation & Governance*, 7(3), S. 348–364.
- Rogers, Patricia, 2008, Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions, *Evaluation*, 14(1), S. 29–48.
- Rossi, Peter H. / Freeman, Howard E. / Hofmann, Gerhard, 1988, Programm-Evaluation: Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung, Ferdinand Enke, Stuttgart.
- Rossi, Peter H. / Freeman, Howard E. / Lipsey, Mark W., 1999, Evaluation: A Systematic Approach (6. Aufl.), Sage, London.
- Sager, Fritz / Hinterleitner, Markus, 2014, Evaluation, in: Nils Bandelow, Klaus Schubert (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Oldenbourg, München/Wien, S. 437–463.
- Sager, Fritz / Ingold, Karin / Balthasar, Andreas, 2017, Policy-Analyse in der Schweiz: Besonderheiten, Theorien, Beispiele, Reihe *Politik und Gesellschaft in der Schweiz*, NZZ Libro, Zürich.
- Seiwald, Johan / Geppel, Monika / Thaller, Andreas, 2011, Handbuch Entwicklung von Zielen und Indikatoren: auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich, Wien.
- Seiwald, Johan / Geppel, Monika / Thaller, Andreas, 2012, Handbuch Ressortinternes Wirkungscontrolling: Ressorts wirkungsorientiert steuern, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich, Wien.
- SEVAL, 2016, Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft, von der Mitgliederversammlung am 9. September 2016 verabschiedet, Schweizerische Evaluationsgesellschaft SEVAL, online unter www.seval.ch > SEVAL-Standards.
- Stiftung Zewo, 2016, Wirkungsmessung für NPO, Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen Zewo, Zürich, online unter www.zewo.ch > Suche «Wirkungsmessung».
- Stufflebeam, Daniel L., 1967, The use and abuse of evaluation in Title III, *Theory Into Practice*, 6(3), S. 126–133.
- Suchman, Edward, 1967, Evaluative research: principles and practice in public service and social action programs, Russell Sage Foundation, New York.
- Suchman, Edward, 1969, Evaluating Educational programs, *Urban Review* 3(4), S. 15–17.
- Vettori, Anna / Von Stokar, Thomas, 2015, Wirkungsmodell der Abteilung Chemikalien: Bericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit, INFRAS, Zürich.
- Weber, Markus / Vogt, Christian, 2015, Gesamtkonzept Evaluation KVG-Revision Spitalfinanzierung, Bundesamt für Gesundheit, Bern.
- Weiss, Carol H., 1972, Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness, Prentice-Hall, Upper Saddle River NJ.
- Wholey, Joseph, 1979, Evaluation: Promise and Performance, The Urban Institute, Washington DC.
- Widmer, Thomas / De Rocchi, Thomas, 2012, Kompaktwissen Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen, Rüegger Verlag, Zürich und Chur.
- W. K. Kellogg Foundation, 2004, Logic Model Development Guide, W. K. Kellogg Foundation, Battle Creek MI.

Résumé

Ces dernières années, les modèles d'impact, qui permettent de représenter la logique des processus ou des effets d'une loi, d'une stratégie ou d'un programme, ont pris de l'importance comme base non seulement de l'évaluation des politiques en cours mais aussi du pilotage politique. En partant des fondements théoriques des activités programmatiques, du suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation, la présente contribution expose les divers domaines d'application des modèles d'impact dans l'administration publique. Elle décrit le processus d'élaboration des modèles d'impact et dessine les possibilités et les limites de leur utilisation. Cet examen permet de conclure que les modèles d'impact sont voués à gagner en importance comme instruments d'une planification et d'une évaluation modernes, mais qu'il sera nécessaire à l'avenir de veiller davantage aux destinataires, aux objectifs et aux acteurs pour lesquels ils sont développés.