

## Wirkungsmodelle als Hilfsmittel für bessere Regulierung?

**Werner Bussmann, Matthias Till Bürgin, Sarah Fässler** | *Was genau sind Wirkungsmodelle? Welche Funktionen nehmen sie im Gesetzgebungszyklus ein? Welches Potenzial und welche Limitierungen weisen Wirkungsmodelle im Hinblick auf bessere Regulierungen auf? Die Diskussion dieser drei Fragen ergab, dass Wirkungsmodelle zu besserer Regulierung beitragen können; damit dies möglich ist, muss eine Reihe von Voraussetzungen beachtet werden.*

### Inhaltsübersicht

- 1 *Drei Typen von Wirkungsmodellen*
- 2 *Potenzial und Grenzen von Wirkungsmodellen in der Rechtsetzung*
- 3 *Diskussion: Wirkungsmodelle als Horizontöffner oder als Einengung des Denkens?*

### 1 Drei Typen von Wirkungsmodellen

Fässler befasste sich in ihrem Vortrag mit Wirkungsmodellen und ihren Einsatzmöglichkeiten. Wirkungsmodelle haben in der Evaluationsforschung eine lange Tradition, die bis in die 1950er-Jahre zurückreicht. Im Jahr 1959 publizierte Don Kirkpatrick dazu eine Serie von Artikeln, in welchen er die Wirkungen eines Ausbildungsprogramms untersuchte (vgl. 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.

Wirkungsmodelle bilden jedoch nicht nur eine wichtige Basis für die Realisierung von Evaluationen, sondern werden in der Bundesverwaltung zunehmend für die Politiksteuerung genutzt. Sie werden unter anderem als Strukturierungshilfe für Monitoring eingesetzt, um relevante Veränderungen in einem Politikfeld zu beobachten. Ein Beispiel dafür bildet die Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Weiter können Wirkungsmodelle eine wirkungsorientierte Strategieentwicklung unterstützen, wie es beispielweise das Bundesamt für Gesundheit mit einem entsprechenden Leitfaden (BAG 2014) anstrebt. Zudem bilden Wirkungsmodelle eine wichtige Grundlage für Regulierungsfolgenabschätzungen, um die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Gesetzes abzuschätzen. Ein Beispiel dafür bildet die Unternehmenssteuerreform III. Schliesslich können Wirkungsmodelle für die Bestimmung von Leistungszielen und -indikatoren im Rahmen eines Controllings genutzt werden. Seit der Einführung des neuen Füh-

rungsmodells für die Bundesverwaltung gelten Wirkungsmodelle als Grundlage für die Formulierung der Leistungsgruppen aller Bundesämter. Daneben kann die Kommunikation innerhalb einer Organisation oder mit externen Partnern gestärkt werden, indem ein Wirkungsmodell zu einem gemeinsamen Verständnis über die Wirkungsentfaltung eines Gesetzes oder einer Strategie beiträgt. So wird beispielsweise das Wirkungsmodell zum Vollzug des Chemikaliengesetzes zur Kommunikation mit den kantonalen Vollzugsakteuren eingesetzt (vgl. Balthasar/Fässler 2017).

Um die Wirkungslogik einer Politik darzustellen, können verschiedene Typen von Wirkungsmodellen eingesetzt werden. Der erste erläuterte Typ sind *Logic Models*, die dank einem 1998 publizierten Leitfaden der Kellogg Foundation (W. K. Kellogg Foundation 2004) eine starke Verbreitung in der Projektplanung und -evaluation gefunden haben. Logic Models umfassen fünf Elemente: Sie 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. Logic Models beschreiben die wesentlichen Komponenten des Programms und konzentrieren sich auf wesentliche Effekte. Durch diese Reduktion der Komplexität ist das Programm für alle Beteiligten und Betroffenen verständlich. Der vereinfachende und deskriptive Charakter der Logic Models wird jedoch auch als Schwäche hervorgehoben und es wird die fehlende analytische Tiefe kritisiert. Die Zusammenhänge zwischen den fünf Elementen Input, Umsetzung, Output, Outcome und Impact werden zwar häufig mittels Pfeilen dargestellt, aber die Annahmen und die genaueren Zusammenhänge hinter diesen Pfeilen werden nicht explizit beschrieben. Zudem fehlen klare Indikatoren, welche eine Verbindung zwischen den Programmelementen herstellen und die Politiksteuerung erleichtern.

Der zweite Typ von Wirkungsmodellen, die *Theory of Change*, leitet solche Zusammenhänge systematisch her. Die Theory of Change wurde in den 1990er-Jahren vom Aspen Institute Roundtable on Community Change entwickelt. Sie beinhaltet nicht nur eine grafische Darstellung einer Kausalhypothese in Form eines Flussdiagramms, sondern ist auch ein Planungsprozess, welcher zusammen mit Betroffenen einen sozialen Wandel anstossen soll. Ausgehend von einem gemeinsam definierten Wirkungsziel wird eine Serie von Bedingungen identifiziert, die erfüllt werden müssen, damit die Ziele eines Programms erreicht werden können. Für jede Bedingung wird ein Indikator formuliert, der eine Verbindung zwischen den verschiedenen Stufen der Wirkungsentfaltung eines Programms herstellt. Die Theory of Change hat aber auch Grenzen. Die Darstellung mag für die am Planungsprozess Beteiligten verständlich sein, eignet sich aber weniger zur Kommunikation mit Drit-

ten als ein Logic Model. Zudem ist es fraglich, ob im Rahmen einer Theory of Change bei Gesetzen eine breite Auslegeordnung möglicher Wirkungszusammenhänge möglich ist. Bei Gesetzen werden die Wirkungsziele und -zusammenhänge durch den Gesetzgeber und wechselnde politische Mehrheiten bestimmt.

Der dritte Typ von Wirkungsmodell, die KMO-Konfiguration, reflektiert systematisch den Einfluss des Kontexts. KMO-Konfigurationen sind Bestandteil des sogenannten realistischen Evaluationsansatzes von Ray Pawson und Nick Tilley (1997). Die Abkürzung steht für Kontext, Mechanismus, Outcome. Der Mechanismus beschreibt die Reaktion der Zielgruppen auf eine bestimmte Intervention. Je nach Kontext, das heisst spezifischen lokalen, historischen, soziokulturellen und institutionellen Gegebenheiten, fällt dieser Mechanismus und somit der Outcome unterschiedlich aus.

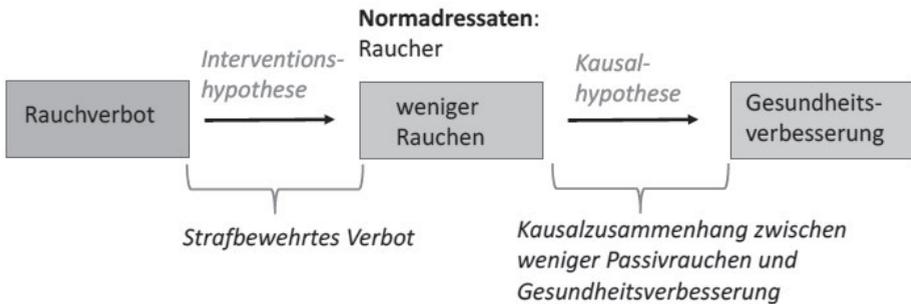
Als Hinweis für die praktische Nutzung von Wirkungsmodellen plädiert Fässler dafür, die Stärken der drei Typen von Wirkungsmodellen vermehrt zu kombinieren. Die Ansätze von Logic Model, Theory of Change und KMO-Konfigurationen könnten noch stärker in die Entwicklung von Wirkungsmodellen einfließen, um Wirkungszusammenhänge zwischen Programmelementen mit klaren Indikatoren zu unterlegen und den Einfluss des Kontexts noch systematischer zu reflektieren. Diese Überlegungen könnten dann in ein Logic Model einfließen, das sich als Darstellungsform von Wirkungszusammenhängen und als Kommunikationsinstrument besser eignet als die beiden anderen zwei Typen von Wirkungsmodellen.

## **2 Potenzial und Grenzen von Wirkungsmodellen in der Rechtsetzung**

Bürgin behandelte anschliessend anhand konkreter, komplexer Gesetzgebungsprojekte im Bundesamt für Gesundheit die Bedeutung und die Einsatzmöglichkeiten von Wirkungsmodellen bei der Rechtsetzung (vgl. Bussmann 1997). Für Legisten sind Wirkungsmodelle ein neues, bisher meist unvertrautes Hilfsmittel. Der Begriff weist Schattierungen auf. Legisten sind mit unterschiedlichen Benennungen (Wirkungsmodell, Denkmodell, logisches Modell, Programmbild usw.) konfrontiert.

Nach Bürgin ist ein Wirkungsmodell primär ein analytisches Hilfsmittel bei der Konzeption eines Regelungsentwurfs. Je nach Phase des Rechtsetzungsprozesses kommen dem Wirkungsmodell aber noch weitere Funktionen zu (vgl. unten). Anhand eines vereinfachten Wirkungsmodells über das Passivrauchen zeigte Bürgin auf, dass ein Wirkungsmodell zwei Hypothesen enthält: a) eine Kausalhypothese, welche die Ursachen des Problems beschreibt, das mit einer staatlichen Massnahme gelöst oder gemildert werden soll, und b) eine Interventionshypothese, die den Pfad der Einwirkung der staatlichen Massnahme auf das Problem beschreibt (vgl. Sager/Ingold/Balthasar 2017: 49–51).

**Abbildung: Vereinfachtes Wirkungsmodell des Bundesgesetzes über den Schutz vor Passivrauchen**



Nach seinen Erfahrungen müssen Wirkungsmodelle bestimmte Mindestanforderungen erfüllen, damit sie als Hilfsmittel der Rechtsetzung nützlich sind (vgl. Bürgin 2011: 49–67): erstens müssen das Problem und anschliessend das zu schützende Rechtsgut präzise umschrieben und abgegrenzt werden. Zweitens ist zu belegen, dass es einer gesetzlichen Regelung bedarf und das Problem nicht anderweitig gelöst werden kann. Drittens ist der Kausalzusammenhang zwischen dem angestrebten veränderten Verhalten der Normadressaten und dem angestrebten Ziel (Kausalhypothese) genau zu umschreiben. Viertens ist klar und evidenzgestützt darzulegen, wie weit das einzusetzende Regelungsinstrument geeignet ist, das Verhalten der Normadressaten (Interventionshypothese) zu verändern. Ein besonderes Gewicht kommt dabei, fünftens, der Darstellung möglicher, insbesondere unerwünschter, Nebenwirkungen zu. Erst bei Erfüllung all dieser Anforderungen ist das Wirkungsmodell ausreichend aussagekräftig und vollständig. Typische Mängel beim Ausformulieren von Wirkungsmodellen sind etwa wenig genaue Umschreibung der Rechtsgüter, die mit der Regelung zu schützen sind, ein empirisch zu wenig abgestützter Nachweis des Kausalzusammenhangs oder eine fehlende Begründung der Auswahl des Regelungsinstruments, z. B. durch routinemässiges Zurückgreifen auf das Strafrecht.

Aufgegliedert nach den Phasen des Rechtsetzungsprozesses können Wirkungsmodelle als Hilfsmittel Folgendes leisten:

- Bei der Konzeption von Erlassen erleichtern sie die Analyse von Problem und Interventionsmöglichkeiten. Wirkungsmodelle dienen dabei als Forschungsinstrument und tragen zur Qualitätssicherung bei.
- Bei der Überprüfung von Regelungsentwürfen ermöglichen Wirkungsmodelle eine bessere Anschaulichkeit, dienen als Kommunikations- und Überzeugungsmittel und leisten einen Beitrag für einen rationalen Diskurs.

- Bei der Wirkungskontrolle sind sie eine wertvolle Grundlage für die retrospektive Gesetzesevaluation und anschliessend für die Beurteilung eines möglichen Revisionsbedarfs.

Insgesamt sind für Bürgin Wirkungsmodelle eine bedeutende Hilfestellung für einen zweckrationalen Rechtsetzungsprozess, d.h. einen Rechtsetzungsprozess, der faktisch zu einer Milderung oder Lösung der Probleme beiträgt (vgl. Müller/Uhlmann 2013, 58–62). Der Rückgriff auf Wirkungsmodelle hilft ferner, gegen unnötige und/oder unwirksame Gesetze bzw. Bestimmungen zu schützen. Wirkungsmodelle helfen zudem, Transparenz über den legislativpolitischen Zweck bzw. die *ratio legis* einer Regelung herzustellen. Letztlich erhofft sich Bürgin von Wirkungsmodellen und ihrer Verwendung im Gesetzgebungsprozess auch eine erhöhte Akzeptanz der jeweiligen Normen.

### **3 Diskussion: Wirkungsmodelle als Horizontöffner oder als Einengung des Denkens?**

In der anschliessenden Diskussion wurde zuerst die Frage angeschnitten, wie bindend Wirkungsmodelle bei der Nutzung sein sollen. Es kamen verschiedene Meinungen bzw. Perspektiven zusammen: Wirkungsmodelle können eine verbindliche Grundlage im Rahmen eines Konzepts für die Gesetzgebung sein. Sie können aber auch eine Grundlage für Gespräche unter Beteiligten und Betroffenen bilden, um allfällige unterschiedliche Auffassungen über Wirkungsmechanismen abzubilden. Eine Teilnehmerin wies darauf hin, dass Wirkungsmodelle – ausgehend von erwünschten Wirkungen – von den Evaluierenden zusammen mit den Beteiligten und Betroffenen auch partizipativ entwickelt würden (wie im Beitrag von Fässler über die Theory of Change dargestellt).

Ein damit verbundenes zweites Thema war die Frage, ob Wirkungsmodelle eine einengende oder eine stimulierende Funktion haben. Eine Teilnehmerin erwähnte, dass im Bereich AIDS-Bekämpfung Wirkungsmodelle von der betreffenden internationalen Organisation autoritativ festgelegt würden; Änderungen des an sich überholten Modells seien nur schwer zu erwirken. Eine weitere Teilnehmerin wies darauf hin, dass bei Evaluationen die von den Behörden ins Spiel gebrachten Wirkungsmodelle von Evaluierenden auch dann kritiklos übernommen würden, wenn sie Mängel aufwiesen; Wirkungsmodelle würden in einem solchen Fall einengend wirken. Andererseits könnten Wirkungsmodelle auch die Diskussion anregen, was die Ursachen des Problems seien, und es könnten verschiedene Instrumente zur Lösung durchdekliniert werden. Letzterem gegenüber wurde darauf hingewiesen, dass in verschiedenen Sachbereichen und für bestimmte Zielgruppen nur wenige Regelungsinstrumente politisch akzeptiert wür-

den. Beispielsweise würde oftmals auf strafrechtliche Sanktionen zurückgegriffen, obwohl auch andere Instrumente möglich wären.

Ein weiteres Thema war die Komplexität, die in Wirkungsmodellen abgebildet wird. Es wurde bemängelt, Wirkungsmodelle würden Zusammenhänge vereinfachend darstellen und Personen, die mit der Methodik nicht vertraut seien, eine übermässige Präzision vorgaukeln. Demgegenüber wies ein anderer Teilnehmer darauf hin, dass es ihm bei seinen Evaluationen und Forschungsarbeiten durchaus gelinge, die Wirkungsmechanismen und die Grundlagen, auf denen sie beruhten, glaubwürdig und verlässlich zu vermitteln.

Anhand internationaler Vereinbarungen wurde am Schluss die Frage gestellt, wie viel Transparenz bei der Rechtsetzung von den politischen Behörden gewünscht und zugelassen würde, d.h. wie transparent man über Wirkungen und Nebenwirkungen von zu unterzeichnenden Verträgen informieren wolle.

Die Diskussion wurde vor allem von Evaluationsfachleuten genährt, was vermuten lässt, dass die Vertrautheit und die Erfahrungen von Legisten mit Wirkungsmodellen noch beschränkt sind. Die Diskussion zeigte, dass Wirkungsmodelle kein Zaubermittel sind. Sie weisen – wie jedes Instrument – Grenzen auf und enthalten ein Potenzial für Missbräuche. Auf längere Sicht dürfte es aber immer weniger eine Frage sein, ob Wirkungsmodelle bei der Gesetzgebung eingesetzt würden, sondern wie zweckmässig sie eingesetzt würden. Wirkungsmodelle können also ein Hilfsmittel für bessere Gesetzgebung sein, wenn sie mit Sachverstand, der nötigen Flexibilität und mit Bescheidenheit eingesetzt werden.

*Werner Bussmann, Dr. oec., Beratung für Politikformulierung und Evaluation,  
Olten, E-Mail: [we.bussmann@bluewin.ch](mailto:we.bussmann@bluewin.ch)*

*Matthias Till Bürgin, Dr. iur. et dipl. biol., Bundesamt für Gesundheit, Bern,  
E-Mail: [matthias.buergin@bag.admin.ch](mailto:matthias.buergin@bag.admin.ch)*

*Sarah Fässler, DEA sciences politiques, Interface Politikstudien, Luzern,  
E-Mail: [faessler@interface-politikstudien.ch](mailto:faessler@interface-politikstudien.ch)*

## Literaturverzeichnis

- 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.
- Balthasar, Andreas / Fässler, Sarah, 2017, Wirkungsmodelle: Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen. LeGes 2017(1): 215-237.
- Bürgin, Matthias Till, 2011, Wen oder was schützt der Embryonenschutz? Eine kritische Analyse des strafbewehrten Verbots der Forschung an menschlichen Embryonen im schweizerischen Stammzellenforschungsgesetz, Basel.
- Bussmann, Werner, 1997, Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, in: LeGes, 1997 (3): 109–136.
- 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.
- Funnell, Sue C. / Rogers, Patricia J., 2011, Purposeful program theory: effective use of theories of change and logic models, Jossey-Bass, San Francisco Calif.
- Fitz-Gibbon, Carol T. / Morris, Lynn L., 1975, Theory-Based Evaluation, Evaluation Comment, 5(1): 1–4.
- Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2013, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Zürich
- Pawson, Ray / Tilley, Nick, 1997, Realistic Evaluation, Sage, London etc.
- Sager, Fritz / Ingold, Karin / Balthasar, Andreas, 2017, Policy-Analyse in der Schweiz, Zürich
- Stufflebeam, Daniel L., 1967, The use and abuse of evaluation in Title III, Theory into Practice, 6(3): 126–133.
- 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.
- W. K. Kellogg Foundation, 2004, Logic Model Development Guide, W. K. Kellogg Foundation, Battle Creek MI.

## Résumé

*Les modèles d'efficacité: qu'est-ce que c'est? Quelles fonctions ont-ils dans le cycle législatif? Quel est leur potentiel et quelles sont leurs limites par rapport aux meilleures réglementations? La discussion de ces trois questions a permis d'observer que les modèles d'efficacité peuvent contribuer à une meilleure réglementation si une série de conditions sont respectées.*