

Büro Vatter AG
Politikforschung & -beratung

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

zhaw

Evaluation der Kommunikationskampagnen des BAG und seiner Partner 2005-2012

Executive Summary

Christian Rüefli, Büro Vatter
Colette Schneider Stingelin, IAM/ZHAW

Im Auftrag des
Bundesamtes für Gesundheit (BAG)

Mai 2013

Impressum

Vertragsnummer:	12.006398
Laufzeit:	September 2012 – Mai 2013
Datenerhebungsperiode:	Oktober 2012– März 2013
Leitung Evaluationsprojekt im BAG:	Eva Bruhin, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)
Meta-Evaluation:	<p>Der vorliegende Bericht wurde vom BAG extern in Auftrag gegeben, um eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Antwort auf zentrale Fragen zu erhalten. Die Interpretation der Ergebnisse, die Schlussfolgerungen und allfällige Empfehlungen an das BAG und andere Akteure können somit von der Meinung, respektive dem Standpunkt des BAG abweichen.</p> <p>Der Entwurf des Berichts war Gegenstand einer Meta-Evaluation durch die Fachstelle E+F des BAG. Die Meta-Evaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) stützt sich auf die Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Das Resultat der Meta-Evaluation wurde dem Evaluationsteam mitgeteilt und fand Berücksichtigung im vorliegenden Bericht.</p>
Bezug:	<p>Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), Bundesamt für Gesundheit, 3003 Bern evaluation@bag.admin.ch www.health-evaluation.admin.ch</p>
Korrespondenzadresse	<p>Büro Vatter, Politikforschung & -beratung; Gerbergasse 27, CH-3011 Bern</p>

Abstract

Die summarisch-vergleichende Evaluation von acht Kommunikationskampagnen des BAG und seiner Partner aus den Jahren 2005-2012 untersucht deren Relevanz, Konzeption, Kohärenz, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, bildet die wichtigsten Entwicklungen der Kampagnen und ihrer Evaluation ab und präsentiert Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Kampagnentätigkeit. Diese befindet sich bereits auf einem hohen professionellen Niveau, kann jedoch weiter optimiert werden. Es wird u.a. empfohlen, mit Hilfe von Theorien und Wirkungsmodellen die Ziele der Kampagnen klarer zu spezifizieren und zu fokussieren und sowohl die Kampagnen als auch deren Evaluation systematischer darauf auszurichten. Die zunehmende Heterogenität der Kampagnenformen und die vermehrte Zusammenarbeit mit Partnern legen organisatorische Anpassungen der Kampagnenarbeit nahe. Bei der Kampagnenevaluation besteht Optimierungspotenzial hinsichtlich der Konzeption, der Analysedesigns und der Berichterstattung.

Key Words

Kampagne; Evaluation; Kommunikation; Information; öffentliche Gesundheit; Prävention

Campagne; évaluation ; communication; information; santé publique; prévention

Campaign; evaluation; communication; information; public health; prevention

Einleitung

Die vorliegende Evaluation befasst sich aus summarisch-vergleichender Perspektive mit der Kampagnentätigkeit des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und seiner Partner in den Jahren 2005-2012. Untersucht wurden acht Kommunikationskampagnen in fünf Themenfeldern: Bevölkerungsinformation Transplantation/Organspende; HIV-/STI-Prävention: „Love Life Stop Aids“ und „Love Life“; Tabakprävention: „Bravo“ und „Smoke Free“; Alkoholprävention: „Alles im Griff“ und „Ich spreche über Alkohol“ sowie GHS-Informationenkampagne. Die Evaluation verfolgt drei Ziele:

- Abbildung des Wandels der letzten Jahre (seit 2005) im Bereich der Kommunikationskampagnen des BAG und seiner Partner: Untersuchung der zeitlichen Entwicklung der Kampagnen und ihrer Evaluation
- Beurteilung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Relevanz und Kohärenz der Kampagnen: Vergleichende Evaluation der Kampagnen und ihrer Wirkungen
- Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für die Zukunft der Kampagnen und ihrer Evaluation: Aufzeigen von Optimierungsmöglichkeiten im Sinne von Entwicklungsschritten

Methodik/Vorgehen

Der Evaluation liegt ein aus der internationalen Fachliteratur abgeleitetes systematisches Analyseraster zugrunde. Dieses leitete die Informationserhebung und diente zur Sicherung der Vergleichbarkeit. Empirisch beruht die Evaluation auf der Analyse von diversen Kampagnendokumenten, übergeordneten Programm- und Strategiedokumenten, Evaluationskonzepten und –berichten sowie auf 18 leitfadengestützten Expertengesprächen. Diese wurden mit den zentralen BAG-internen und ausgewählten externen Rollenträgerinnen und -trägern innerhalb jeder Kampagne (Kampagnenverantwortliche im BAG, Programm- und Abteilungsverantwortliche im BAG, BAG-externe Kampagnenträger und -partner, externe Themenexperten) geführt. Nach Abschluss der empirischen Erhebungen wurden in einem BAG-internen Workshop erste strategisch relevante kampagnenübergreifende Ergebnisse sowie daraus abgeleitete Handlungsansätze und Optimierungsmöglichkeiten für die zukünftige Kampagnen- und Evaluationstätigkeit präsentiert und diskutiert.

Ergebnisse

Bilanzierend führt die Evaluation zu den folgenden kampagnenübergreifenden Ergebnissen:

Strategische Ebene

BAG-Kampagnen entstehen jeweils aus strategischen Diskussionen innerhalb eines spezifischen Themenfeldes, gestützt auf ein übergeordnetes Programm oder einen gesetzlichen Informationsauftrag. Ob eine Kampagne durchgeführt wird oder nicht, ist Gegenstand von situativen, themenspezifischen Abwägungen. Es besteht kein übergeordneter kampagnen- oder kommunikationsstrategischer Rahmen; entsprechend erfolgt ausser einer zeitlichen Planung keine Koordination der Kam-

pagentätigkeit aus einer themen- bzw. kampagnenübergreifenden Gesamtopik. Dies ist per se kein Problem; ein strategischer Rahmen, könnte jedoch für die Bewältigung künftiger Herausforderungen auf strategischer Ebene hilfreich sein, z.B. zur Beurteilung der Relevanz einer Kampagne.

Kampagnenkonzepion

Der Kontext, das übergeordnete Programm, der gesetzliche Auftrag, die strategische Stossrichtung, Ziele und Zielgruppen der einzelnen Kampagnen werden jeweils, in unterschiedlichem Differenzierungsgrad, in Briefings und Kampagnenkonzepion des BAG beschrieben, wobei die Konzepionen der jüngeren Kampagnen besser dokumentiert sind. Hinsichtlich der Kampagnenkonzepion kommt die Evaluation zu folgenden Befunden:

Die Zielsysteme der Kampagnen und damit auch die Kampagnenkonzepion sind teilweise schwer fassbar. Dies liegt zum einen an der Arbeitsteilung zwischen BAG und externer Agentur und der Aufteilung auf Briefing (BAG) und Umsetzungskonzepion (Agentur). Zum anderen liegt es daran, dass die Zusammenhänge zwischen Zielen, Massnahmen und Zielgruppen einer Kampagne nicht immer explizit und systematisch aufgezeigt werden, z.B. im Rahmen eines Wirkungsmodells.

Alle betrachteten Kampagnen verfolgen mehrere – teilweise sehr viele – Ziele auf verschiedenen Wirkungsebenen (Wahrnehmungs-, Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensziele) gleichzeitig. In der Regel erfolgt keine Schwerpunktsetzung. Die Kampagnen sind somit oft nicht auf einzelne, spezifische Ziele, sondern auf ein vielfältiges Wirkungsspektrum angelegt. Dies erschwert eine klare Ausrichtung und eine fokussierte Wirksamkeitsbeurteilung. Die Kampagnenziele sind zudem oft nicht ausreichend klar spezifiziert und konkretisiert, und dadurch auch nicht immer messbar. Dies erschwert eine Beurteilung der Kohärenz der Kampagnen. Die Kampagnen sind in der Regel gut auf die Ziele der übergeordneten Programme oder Strategien abgestimmt.

Kampagnenevaluation

Die Kampagnenevaluation wurde seit 2005 aufgewertet und systematisiert. Der Anteil der Evaluationskosten an den Kampagnenbudgets bleibt jedoch unter den selbst gesetzten Richtgrössen, und das Spektrum der untersuchten Kampagnenebenen ist eher beschränkt. Dies deutet darauf hin, dass der Evaluation bisher keine sehr hohe Bedeutung innerhalb der BAG-Kampagnenaktivitäten zugekommen ist.

Die bisherige Praxis der Kampagnenevaluation vermag den von der Sektion Kampagnen formulierten Zweck der Wirkungsmessung nur beschränkt einzulösen. Die durchgeführten Evaluationen erlauben vor allem Aussagen zur Wahrnehmungstiefe und zur Erreichung der Wissensziele. Veränderungen auf weiteren Wirkungsebenen (Einstellung, Verhalten, Verhältnisse) lassen sich beobachten, aber nicht eindeutig auf die Kampagne zurückführen.

Die hier untersuchten Kampagnenevaluationen weisen eher den Charakter von Controlling- oder Monitoringberichten auf. Der Stand des Wissens, der Einstellungen und teilweise des Verhaltens wird erhoben, aber analytisch nicht mit der Kampagnenexposition in Zusammenhang gebracht. Mangels adäquater Analysedesigns vermögen die Evaluationen deshalb kaum Wirkungszusammenhänge zwischen diesen Beobachtungen und den Kampagnenaktivitäten herzustellen. Diese wesentli-

che Funktion einer Evaluation erfüllen die bisherigen Kampagnenevaluationen nur ungenügend, wobei die Komplexität der Wirkungsketten dies erschwert.

Kampagnenwirkungen

Die Wirkungen von Kampagnen lassen sich einerseits auf einem Kontinuum von Wahrnehmung hin zu konkreten Verhaltensänderungen verorten, andererseits sind Wirkungen sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene möglich. Auf individueller Ebene nimmt die Wirksamkeit von Kommunikationskampagnen entlang des Kontinuums von Wahrnehmung hin zu einer angestrebten Verhaltensänderung tendenziell ab: Von massenmedialen Kommunikationskampagnen kann erwartet werden, dass sie Aufmerksamkeit erzeugen, Wissen und Informationen verbreiten und auf weitere Massnahmen wie z.B. Hilfsangebote hinweisen. Ein unmittelbarer Einfluss auf das individuelle Verhalten ist hingegen eher unwahrscheinlich, weil dieses in soziale und institutionelle Kontexte eingebettet ist und zahlreichen weiteren Einflussfaktoren unterliegt, die von einer Kommunikationskampagne – wenn überhaupt – bestenfalls indirekt mitbeeinflusst werden können. Die Wirkungsketten zwischen Kampagnenexposition und Verhaltensänderungen sind vielfältig und hochkomplex.

Die vorliegenden Kampagnenevaluationen erlauben folgende zusammenfassende Feststellungen zur Wirksamkeit der untersuchten Kampagnen:

Auf der Wahrnehmungsebene kann den BAG-Kommunikationskampagnen eine – auch im internationalen Vergleich – meist hohe Wirksamkeit attestiert werden. Sie vermögen die Aufmerksamkeit von Teilen der Bevölkerung auf ein bestimmtes Thema und die damit verbundenen Botschaften zu richten und ein Thema in der öffentlichen Wahrnehmung präsent zu halten. Zu Wissens-, Einstellungs- und Verhaltenswirkungen liegen demgegenüber weniger deutliche empirische Ergebnisse vor. Dies liegt zum einen an der Komplexität der Wirkungsketten, zum anderen an der Konzeption und am Zeitpunkt der Kampagnenevaluationen.

Die Wirksamkeit der Partnerkampagnen „Ich spreche über Alkohol“ und GHS-Information bei den Zielgruppen kann mangels empirischer Daten (noch) nicht beurteilt werden. Hingegen hatten der Kampagnenprozess und das damit verbundene Stakeholdermanagement strukturelle Wirkungen im Sinne einer erhöhten Vernetzung und der Förderung der Zusammenarbeit zwischen dem BAG und anderen Akteuren bzw. unter den beteiligten BAG-externen Akteuren zur Folge.

Partnerkampagnen

Eine zentrale Entwicklung der Kampagnentätigkeit des BAG seit 2005 ist, dass Kampagnen immer häufiger in der Form von BAG-Partnerkampagnen konzipiert und umgesetzt werden, bei der das BAG mit externen Akteuren zusammenarbeitet. Während das BAG über langjährige Routine und Erfahrung mit „klassischen“, massenmedial ausgerichteten reinen BAG-Kampagnen verfügt, stellen sich beim neueren Modell der BAG-Partnerkampagne noch verschiedene Herausforderungen. Die Evaluation kommt diesbezüglich zu folgenden Ergebnissen:

Es gibt kein einheitliches „Standardmodell“ für BAG-Partnerkampagnen, sondern es finden sich je nach Themenfeld und Kontext verschiedene Formen und Ansätze der Zusammenarbeit mit BAG-externen Akteuren. Je nach Kontext können BAG-externe Partner in unterschiedlichen Funktionen

an der Finanzierung, Konzeption, Steuerung und Umsetzung einer Kampagne beteiligt sein – als Kampagnenträger/strategische Partner, als Umsetzungspartner oder als Multiplikatoren ohne eigenständige Kampagnenaktivitäten.

Da bei Partnerkampagnen die Ziele, Botschaft und Strategie einer Kampagne unter Umständen unter den involvierten Akteuren ausgehandelt werden müssen, kann die Kampagnenkonzeption zeitintensiv sein. Das BAG ist zudem von der Kooperationsbereitschaft der potenziellen Partner abhängig. Diese wird durch themen- und akteurspezifische Faktoren gefördert oder eingeschränkt.

Eine Konsequenz partnerschaftlicher Kampagnenkonzeption ist, dass anderweitig, z.B. im Rahmen nationaler Programme bestehende Beziehungen und Prozesse zwischen dem BAG und externen Partnern um die zusätzliche Dimension „Kampagnenhandeln“ erweitert werden. Dadurch konvergieren Programm- und Kampagnenaktivitäten tendenziell und lassen sich weniger deutlich auseinanderhalten als bei reinen BAG-Kampagnen. Die verschiedenen Beziehungen und Prozesse interferieren und beeinflussen sich gegenseitig, was sowohl Synergie- als auch Konfliktpotenzial beinhaltet. Bei der Konzeption von BAG-Partnerkampagnen entstanden somit neue Schnittstellen und Zuständigkeitsfragen, so dass BAG-intern die Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Facheinheit und der Sektion Kampagnen neu definiert werden müssen.

Im Vergleich mit reinen BAG-Kampagnen erfordert die Planung, Konzeption und Steuerung von Partnerkampagnen einen grösseren Arbeitsaufwand und andere Kompetenzvoraussetzungen (z.B. Stakeholdermanagement, spezifische Kenntnisse des Akteurfeldes und der darin bestehenden Sensibilitäten). Bisher war die Sektion Kampagnen noch ungenügend für die Bewältigung dieser Herausforderung gerüstet.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die Kampagnentätigkeit im BAG auf einem hohen professionellen Niveau abspielt. Bei der Planung, Umsetzung und Evaluation der Kommunikationskampagnen orientiert sich die Sektion Kampagnen des BAG an einem wissenschaftlich fundierten Qualitätsmanagement. Im Untersuchungszeitraum von 2005-2012 sind stete Optimierungs- und Professionalisierungsentwicklungen erfolgt. Auch externe Akteure attestieren dem BAG eine qualitativ hochstehende Kampagnenarbeit. Das Amt gilt als guter, glaubwürdiger, seriöser und kompetenter Absender von Botschaften im Gesundheitsbereich. Dieses gute Image und die Verfügbarkeit von Strukturen, Ressourcen und Fachwissen, um auf nationaler Ebene Kampagnen konzipieren und umzusetzen, können als die zentralen Stärken der BAG-Kampagnentätigkeit bezeichnet werden. Die meistgenannte Schwäche liegt in der Eigenschaft als Bundesbehörde, welche gewisse Einschränkungen bezüglich der möglichen Kommunikationsformen und der Inhalte mit sich bringt.

Die Evaluation identifiziert in einigen Bereichen der BAG-Kampagnentätigkeit Potenzial für Verbesserungen. Aus den Befunden werden schlussfolgernd die folgenden Empfehlungen abgeleitet:

Strategische Ebene

- Vor dem Hintergrund künftiger Herausforderungen an die BAG-Kampagnentätigkeit sollte die Schaffung einer themenübergreifenden, in eine übergeordnete Kommunikationsstrategie eingebetteten Kampagnenstrategie geprüft werden.
- Es sollte geprüft werden, auf welche Weise der Sektion Kampagnen eine flexiblere Organisation ermöglicht sowie auf personeller Ebene die Kontinuität und Nachhaltigkeit der Kampagnenarbeit erhöht werden kann.

Kampagnenkonzepktion

- Kommunikationskampagnen sind als eine von mehreren möglichen Handlungsoptionen innerhalb eines Programms aufzufassen. Um Kampagnen ideal in diesen grösseren strategischen Kontext einzubetten empfiehlt es sich, ihre Funktion, Ziele und Zielgruppen konsequent an den strategischen Rahmenbedingungen, am Zielsystem und an den Aktivitäten des Programms auszurichten. Den Grenzen des realistischerweise Machbaren ist dabei Rechnung zu tragen.
- Bei der Kampagnenkonzepktion sollten die in den bestehenden Hilfsmitteln des Qualitätsmanagements bereits enthaltenen theoretischen Grundlagen und Modelle systematisch und auf die konkrete Situation bezogen angewandt, das heisst in die Agenturbriefings eingearbeitet werden.
- Das Zielsystem, die Zielgruppen und die Wirkungsketten einer Kampagne sollten im Briefing klarer spezifiziert werden. Deshalb sollte bei der Konzepktion ein Wirkungsmodell als strukturierende Orientierungshilfe eingesetzt werden, welches die Kampagne in ihren grösseren Kontext (z.B. ein übergeordnetes Programm) einbettet und die angestrebten Ziele, die Zielgruppen sowie die postulierten Wirkungsmechanismen zur Zielerreichung abbildet. Indem es die Zusammenhänge visualisiert, hilft ein Wirkungsmodell, die Grenzen und Möglichkeiten einer Kampagne zu veranschaulichen. Es dient zudem als konzepktionelle Grundlage für die Kampagnenevaluation.
- Unter den verschiedenen Zielen einer Kampagne sollte unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen der Kampagne eine Priorisierung und Beschränkung auf wenige, relevante Ziele erfolgen. Es empfiehlt sich, Wahrnehmungs- und Wissensziele zu priorisieren, um den Grenzen und Möglichkeiten von Kommunikationskampagnen gerecht zu werden. Einstellungs- und Verhaltensziele sind auch relevant und sollen ebenfalls berücksichtigt werden, jedoch eher im Sinne von Orientierungsgrössen für die Kampagnenausrichtung. Die tatsächlich angestrebten Ziele sollten möglichst präzise und messbar definiert werden. Sofern die Situationsanalyse dies rechtfertigt, sollten neben Zielen der Verhaltensprävention auf individueller Ebene auch Kampagnenziele auf gesellschaftlicher Ebene ins Auge gefasst werden.
- Die Sektion Kampagnen sollte von den externen Agenturen verlangen, dass sie in ihrer Kreativstrategie systematisch aufzeigen, welche der vorgeschlagenen Kommunikationsmassnahmen sich an welche Zielgruppen richten und zu welchen Kampagnenzielen sie beitragen sollen.

Kampagnenevaluation

- Die Kampagnenevaluation sollte in ihrer Bedeutung aufgewertet und bewusst als Instrument zur Steuerung und Optimierung der Kampagnen eingesetzt werden. Die Evaluationspraxis sollte entsprechend weiterentwickelt und ausgebaut werden. Bei der Kampagnenplanung sollte in Ab-

hängigkeit des Erkenntnisinteresses und des verfügbaren Budgets abgewogen werden, welche Aspekte einer Kampagne (Konzept, Strukturen, Prozesse, Wirkungen) untersucht werden sollen.

- Die konzeptionelle Abstimmung zwischen Programm- und Kampagnenevaluationen sollte verbessert werden. Kampagnenwirkungen auf Einstellungs-, Verhaltens- und Strukturebene sollten primär im Rahmen von Programmevaluationen (Analyse der Wirkungen aller Massnahmen des Programms) untersucht werden. Diesem Aspekt wäre bei der Konzeption von Programmevaluationen mehr Rechnung zu tragen. Gleichzeitig ist bei der Konzeption von Kampagnenevaluationen darauf zu achten, dass diese einen möglichst grossen Beitrag an eine spätere Programmevaluation leisten können.
- Evaluationen sollten sich konsequent an den Wirkungsmodellen der Kampagnen und der ihnen übergeordneten Programme/Strategien ausrichten und daraus die zu untersuchenden Fragestellungen, Indikatoren und Wirkungszusammenhänge ableiten.
- Um zuverlässigere Aussagen über die Wirksamkeit einer Kampagne zu ermöglichen, könnten die Kampagnenevaluationen gemäss dem ex-post-facto-Design konzipiert werden. Dabei wird mittels statistischer Analyseverfahren untersucht, ob bezüglich der untersuchten Phänomene (Wissen, Einstellung, Verhalten etc.) signifikante Unterschiede bestehen zwischen Personen, die die Kampagne gesehen haben, und solche, die sie nicht wahrgenommen haben.
- Befragungen und Datenanalysen sollten so ausgestaltet werden, dass neben summarischen Aussagen auf der Ebene der Gesamtbevölkerung auch differenzierte Aussagen nach den wichtigsten Subzielgruppen der Kampagne möglich sind.
- In Berichten zu Kampagnenevaluationen sollten nicht nur die Ergebnisse beschrieben werden, sondern auch eine Analyse und Interpretation der Ergebnisse erfolgen und, soweit möglich, daraus abgeleitete Empfehlungen abgegeben werden.
- Um die Weiterentwicklung der Kampagnenevaluationspraxis zu unterstützen, sollte die Evaluationskompetenz der Sektion Kampagnen gestärkt werden. Dies kann durch den Aufbau entsprechender Kompetenzen innerhalb der Sektion und/oder durch eine engere Zusammenarbeit mit der Fachstelle E+F des BAG erreicht werden.

Partnerkampagnen

- Angesichts der unterschiedlichen Ausprägungen von BAG-Partnerkampagnen empfiehlt es sich, den im sektionsinternen Qualitätsmanagement bereits definierten Standardprozess für Partnerkampagnen je nach Akteurkonstellation und Zuständigkeiten an die spezifische Situation anzupassen und in mehrere Prozesse zu unterteilen.
- Die Zuständigkeiten und Abläufe (Stakeholdermanagement und Koordination der Stakeholderbeziehungen) im Rahmen von Programmen und Kampagnen sollten BAG-intern geklärt und festgelegt werden. Dies gilt sowohl zwischen der Sektion Kampagnen und den jeweils zuständigen Facheinheiten als auch innerhalb der Sektion Kampagnen. Es empfiehlt sich zudem, hinsichtlich künftiger Partnerkampagnen sowohl in den jeweiligen Facheinheiten als auch in der Sektion Kampagnen weiterhin die nötigen Kompetenzen aufzubauen und die organisatorischen Voraussetzungen und Ressourcen zu schaffen, um die mit Partnerkampagnen verbundenen operativen Herausforderungen (Stakeholdermanagement) besser bewältigen zu können.