

Leitfaden für die Wirkungsorientierung von EnergieSchweiz-Projekten



Inhaltsverzeichnis

03 1. Einleitung

04 2. Wirkungslogik von Projekten und Programmen verstehen

04 2.1 Wirksamkeit von politischen Massnahmen

04 2.2 Policy-Instrumente

04 2.3 Wirkungslogik bei EnergieSchweiz

06 3. Wirkungszusammenhänge sichtbar machen

06 3.1 Stufen der Wirkungsentfaltung

07 3.2 Wirkungsmodell in fünf Schritten

09 3.3 Ergänzende Komponenten im Wirkungsmodell

10 3.4 Wirkungsmodell zeichnen

11 4. Wirkungen messen und beurteilen

11 4.1 Ziele und Indikatoren

12 4.2 Bewertungsgrundlagen und Vergleichsebenen

1. Einleitung

Das Thema «Wirkungsorientierung» hat in den letzten Jahren in der Politik, der Verwaltung, bei Stiftungen und Non-Profit-Organisationen einen festen Platz erhalten und ist in verschiedene Bereiche der strategischen und operativen Planung und Steuerung vorgedrungen.

Da die Programmstrategie von EnergieSchweiz (ECH) auf einer Wirkungsanalyse aufbaut, ist es wichtig, dass auch die Projekte von ECH wirkungsorientiert entwickelt und umgesetzt werden und auf die übergeordneten Ziele der Energie- und Klimapolitik des Bundes abgestimmt sind. Der vorliegende Leitfaden soll einen Beitrag dazu leisten. Er richtet sich an externe Beauftragte, welche gemeinsam oder im Auftrag von ECH Programme und Projekte umsetzen. Damit alle Beteiligten über eine gemeinsame Terminologie der Wirkungslogik verfügen, werden im Folgenden die Wirkungslogik von Projekten und Programmen (Kapitel 2), das sichtbar machen Wirkungszusammenhängen (Kapitel 3) sowie das Messen und Beurteilen von Wirkungen (Kapitel 4) thematisiert.

2. Wirkungslogik von Projekten und Programmen verstehen

2.1 Wirksamkeit von politischen Massnahmen

Den Interventionen der Verwaltung liegt ein politischer Auftrag zu Grunde. Die öffentliche Politik lässt sich somit als Zusammenspiel von verschiedenen zielgerichteten Handlungen (staatliche Massnahmen) definieren, die dazu dienen, ein gesellschaftlich relevantes Problem zu lösen. Dazu werden gesetzliche Grundlagen erarbeitet, angepasst und Aufträge für die Verwaltung definiert. Damit staatliche Massnahmen eine Wirkung entfalten können, müssen sie sich an bestimmte Akteure, Zielgruppen, richten. Im Tätigkeitsbereich von ECH können dies Privatpersonen, Firmen oder auch die öffentliche Hand sein.

2.2 Policy-Instrumente

Damit eine öffentliche Politik erfolgversprechend umgesetzt werden kann, stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Man spricht hier von sogenannten «Policy-Instrumenten». Darunter versteht man verschiedene Formen von staatlichen Massnahmen, welche dazu dienen sollen, das Verhalten der Zielgruppe direkt oder indirekt in einer erwünschten Weise zu beeinflussen. Interessanterweise ergibt sich bei näherer Betrachtung der verschiedenen «Policy-Instrumente» ein überschaubares Set von Massnahmen, welches in die drei Kategorien «sermons», «carrots» und «sticks» gegliedert werden kann.¹ Die drei Kategorien unterscheiden sich durch den Grad der Verbindlichkeit, beziehungsweise der Intensität bezüglich Eingriffe in die individuelle Freiheit.

¹ Sermons, persuasive Massnahmen (Botschaften, Informationen; tiefe Verbindlichkeit); Carrots, marktwirtschaftliche Massnahmen (positive oder negative finanzielle Anreize; mittlere Verbindlichkeit); Sticks, regulative Massnahmen (Verbote und Gebote; hohe Verbindlichkeit). Aus Forschung und Praxis wird belegt, dass verschiedene «Policy-Instrumente» in Kombination besonders wirksam sind, da dies Synergien ermöglicht und die Wirkung einzelner Massnahme verstärkt werden kann.

2.3 Wirkungslogik bei EnergieSchweiz

Das Programm ECH möchte einen Beitrag zur Umsetzung der Energiestrategie 2050 leisten, welche verschiedene Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und dem Ausbau der erneuerbaren Energien fördert, um eine sichere und kostengünstige Energieversorgung auch nach dem Ausstieg aus der Kernenergie zu gewährleisten. Das Programm stützt sich auf den Verfassungsauftrag (Art. 73, 74 und 89 der Bundesverfassung, SR 101) und auf das Energiegesetz (Art. 2, 3, 47, 48 und 50, SR 730.0). Dabei definiert ECH keine neuen Energie- oder Klimaziele, sondern baut mit der Programmstrategie EnergieSchweiz 2021–2030 auf dem vom Bundesrat im Jahr 2018 verabschiedeten Auftrag EnergieSchweiz 2021–2030 auf. Ziel des Programms ist es, dass Potenzial in den Themengebieten Energieeffizienz und erneuerbare Energien auszuschöpfen. Im Fokus steht dabei der Abbau nicht preislicher Hemmnisse, die der Realisierung von Effizienzmassnahmen und der Ausschöpfung des Potenzials an erneuerbaren Energien entgegenstehen. Folgende Hemmnisse stellen die grössten Herausforderungen dar: Wissens- und Handlungsdefizite, die Komplexität des Problems für die Zielgruppen oder die Unkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit langfristiger Massnahmen.

Zielgruppe(n) und Handlungsfelder von EnergieSchweiz

Im Mittelpunkt der Wirkungslogik der öffentlichen Politik stehen die Adressaten und Adressatinnen, bzw. Zielgruppen. Die allgemeinen Zielgruppen der Programme und Projekte von ECH sind Privatpersonen, Firmen und die öffentliche Hand. ECH gliedert die Zielgruppen weiter in die folgenden drei prioritären Handlungsfelder:

- Gebäudeeffizienz und erneuerbare Energien für private Haushalte
- Mobilität von privaten Haushalten und Unternehmen
- Anlagen und Prozesse in Industrie und Dienstleistungen

Diese thematischen Handlungsfelder werden durch weitere Handlungsfelder und Querschnittsthemen ergänzt. Dazu zählen unter anderem Grossanlagen für erneuerbare Energie, Netze und Speicher, die Kommunikation, Aus- und Weiterbildung, Städte, Gemeinden, Quartiere und Regionen sowie Digitalisierung und Innovation.

Wirkungen können direkt bei der Zielgruppe (z.B. HauseigentümerInnen, AutofahrerInnen, Unternehmen) oder indirekt über Multiplikatoren bzw. Mittler ausgelöst werden. Die «Mittler» beeinflussen das Verhalten der Zielgruppen über einen direkten Kontakt, basierend auf einem Auftrags- bzw. Vertragsverhältnis (z.B. HeizungsinstallateurInnen, AutoverkäuferInnen, Banken). Auch die «Multiplikatoren» beeinflussen die Zielgruppe über Kontakte, stehen jedoch mit dieser nicht in einem direkten Auftragsverhältnis (z.B. Verbände, Informations- und Beratungsstellen, Medien).

Policy-Instrumente bei EnergieSchweiz

Das Programm EnergieSchweiz will mittels freiwilliger Massnahmen dazu beitragen, den künftigen Regulierungsbedarf tief zu halten und gleichzeitig die Wirkung anderer Fördermassnahmen stärken. Generell verfolgt ECH die Strategie einer noch wirksameren Unterstützung der regulativen Massnahmen (Sticks), der Förderprogramme sowie der marktwirtschaftlichen Massnahmen (Carrots). Die Massnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern orientieren sich an den Zielen aus der Programmstrategie ECH oder den Leitfäden, den Visionen sowie Roadmaps der Energie- und Klimapolitik.

ECH ist somit die zentrale Plattform des Bundes für Sensibilisierung, Information, Beratung, Aus- und Weiterbildung sowie für die Qualitätssicherung in den Themengebieten Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Ausserdem trägt das Programm zur marktkonformen Einführung und Verbreitung neuer Technologien und innovativer Anwendungen sowie zur Schaffung nachhaltiger Arbeitsplätze in diesen Bereichen bei. ECH will ebenfalls verstärkt vernetzte Lösungen anstreben, da die verschiedenen Handlungsfelder von ECH nicht isoliert adressiert werden können (z.B. erneuerbar Heizen, Smart City, etc.).

3. Wirkungszusammenhänge sichtbar machen

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, wie die Wirkungszusammenhänge von Programmen oder Projekten systematisch erfasst und damit auch zur Klärung von strategischen und operativen Fragen beitragen können. Dazu hilft die Darstellung in einem Wirkungsmodell.

3.1 Stufen der Wirkungsentfaltung

Ein Wirkungsmodell dient der Veranschaulichung der Ablauf- und Wirkungslogik eines Programms oder eines Projekts, indem es Etappen der Wirkungsentfaltung darstellt. Es verbildlicht die Theorie,

wie ein Programm oder Projekt (im weiteren Sinn) funktionieren und wirken soll, indem eine Kette von «Wenn-dann-Beziehungen» hergestellt wird: Wenn beispielsweise ECH in dieser oder jener Weise aktiv wird, so verändert sich die Realität in dieser oder jener Weise. Dabei werden Annahmen zur Wirkungsentfaltung getroffen. In der aufgeführten Abbildung (Wirkungstreppe) wird dargelegt, wie die Wirkungsentfaltung in verschiedene Stufen erfolgt. Dabei wird ersichtlich, dass man erst ab der Stufe der Outcomes von Wirkungen bei den Zielgruppen spricht.

Wirkungstreppe nach Phineo (abgestuft nach Erreichung der Zielgruppen und Verhaltensänderung)



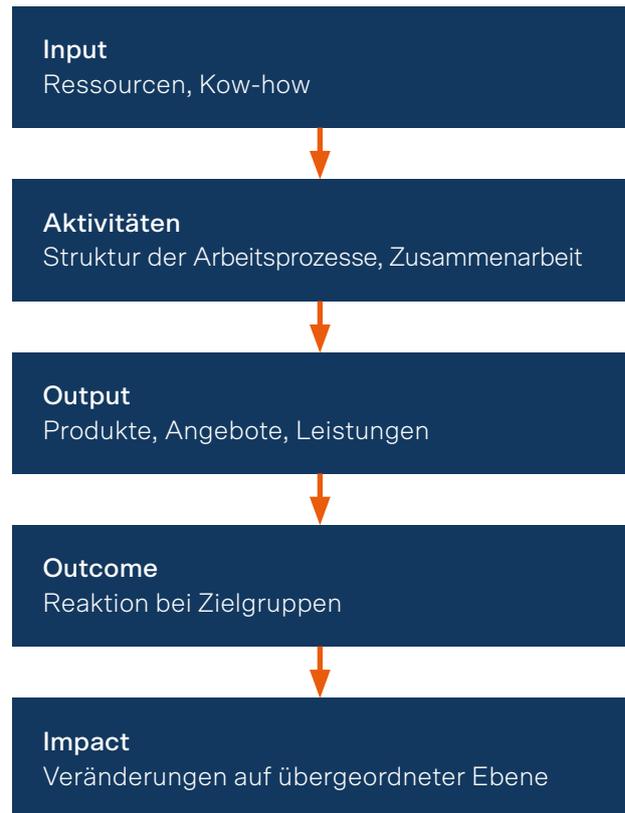
3.2 Wirkungsmodell in fünf Schritten

Das Wirkungsmodell ist ein Hilfsmittel. Das Modell dient als Strukturierungshilfe und Kommunikationsgrundlage und soll damit das wirkungsorientierte Denken und Handeln fördern. Damit die Entfaltung von Wirkungen bei Programmen oder Projekten als lineare Entwicklung im Sinne von Kausalzusammenhängen modellhaft zusammengefasst werden können, benutzt man einfache Wirkungsmodelle, welche durch die folgenden fünf Elemente definiert werden: Input (geplante oder benötigte Ressourcen zur Umsetzung), Aktivitäten (operative Umsetzung), Leistungen als Produkt der Aktivitäten (Output), Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome) und Auswirkungen auf die Umwelt und Gesellschaft (Impact). Die Abbildung rechts zeigt ein einfaches lineares Wirkungsmodell.

Die Erarbeitung des Wirkungsmodells erfolgt in fünf Schritten:

1. Festlegung von übergeordneten Wirkungszielen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene (Impact);
2. Definition der Zielgruppen oder Adressatinnen und Adressaten des Programms oder des Projekts, inklusive Festlegung der bei ihnen anzustrebenden Wirkungen (Outcome);
3. Festlegung von Aktivitätszielen bzw. der sicht- und zählbaren Resultate des Programms oder Projekts (Output);
4. Beschreibung der Aktivitäten mit den relevanten Akteuren, und
5. Definition der Inputs (notwendige personelle, finanzielle und organisatorische Ressourcen).

Die Formulierung von Projekt- oder Programmziele kann auf Ebene Impact, Outcome und Output erfolgen und wird später erläutert (vgl. Abschnitt 4.1).



Schritt 1: Impacts definieren

Impacts beschreiben die erwünschten Veränderungen im relevanten übergeordneten gesellschaftlichen Kontext des Problems, die sich ursächlich auf das Programm oder Projekt zurückführen lassen.

Impacts lassen sich direkt von der Vision einer Strategie oder Politik ableiten. Bei ECH sind die Ziele aus der Energiestrategie 2050, dem Energiegesetz oder den Leitfäden, Visionen sowie Roadmaps der Energie- und Klimapolitik handlungsleitend. Impacts sind zeitlich beständig und geben die Grundausrichtung an. Sie umfassen die Gesamtheit der Veränderungen einer Problemsituation. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob sich die Situation auf Ebene der Gesellschaft oder auch der Endbegünstigten (vom Problem negativ betroffene Personen, Institutionen) verbessert hat. Die Impacts beziehen sich somit auf das übergeordnete Umfeld der Zielgruppen, die Gesellschaft, die Wirtschaft oder den Zustand der Umwelt.

Schritt 2: Outcomes definieren

Outcomes sind die Veränderungen, welche das Programm oder Projekt kurz- oder mittelfristig bei den Zielgruppen des Programms oder des Projekts bewirken kann.

Outcomes werden immer in Bezug auf die spezifischen Zielgruppen, deren Verhalten oder deren Einflussnahme auf Verhältnisse definiert. Diese Zielgruppen umfassen beispielsweise einzelne Bevölkerungsgruppen, aber auch andere Akteure wie Institutionen der öffentlichen Hand, NGOs oder Unternehmen. Zielgruppen können durch ein Programm oder Projekt entweder direkt oder aber indirekt – über so genannte Mittler bzw. Multiplikatoren – anvisiert werden. Ziel ist es, mittels geeigneter Massnahmen (Policy-Instrumente) Einfluss auf das Wissen, die Einstellung oder das Verhalten dieser Zielgruppen zu nehmen.

Schritt 3: Outputs formulieren

Outputs beschreiben die sichtbaren oder auch zählbaren Resultate der Aktivitäten des Programms oder Projekts.

Outputs umfassen alle Produkte und Leistungen (Massnahmen), welche im Rahmen des Programms oder des Projekts zuhanden der Zielgruppen erbracht werden. Diese müssen in einer gewissen Qualität und Quantität vorliegen, um die erwünschten Veränderungen bei den einzelnen Zielgruppen zu erreichen. Der Output schafft daher eine direkte Beziehung zwischen den für die Umsetzung zuständigen Akteuren und den adressierten Zielgruppen. Typische Outputs sind beispielsweise die Kontakte zu Fachstellen, durchgeführte Beratungen oder Kampagnen, angebotene Weiterbildungen oder auch Finanzhilfen.

Schritt 4: Aktivitäten beschreiben

Aktivitäten dienen der Erreichung oder Erstellung der Outputs.

Unter «Aktivitäten» werden alle operativen Tätigkeiten verstanden, welche die angestrebten Outputs und Outcomes zu erreichen helfen. Idealerweise erfolgt die Festlegung der Aktivitäten evidenzbasiert und unter Berücksichtigung der geltenden politischen, rechtlichen, institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen. Die Aktivitäten werden in der Regel durch verschiedene Akteure bzw. deren Zusammenarbeit umgesetzt. ECH arbeitet typischerweise mit verschiedenen Partnern – wie beispielsweise anderen Bundesämtern oder auch Branchenverbänden – zusammen oder vergibt entsprechende Projektmandate an private Unternehmen (z.B. Kommunikationsagenturen, Marktforschungsinstitute, etc.).

Schritt 5: Inputs definieren

Inputs umfassen die für die Strategie (konzeptionelle Idee des Programms/des Projekts) notwendigen personellen, finanziellen und organisatorischen Ressourcen.

Im letzten Teilschritt werden die für die Durchführung der Aktivitäten benötigten Ressourcen definiert. Die Inputs umfassen die für das Projekt notwendigen personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen. Beim Entscheid darüber, wer aktiv in die Umsetzung eingebunden werden soll, sind Überlegungen zur Erschliessung zusätzlicher Ressourcen anzustellen. Bezüglich der organisatorischen Ressourcen ist auf eine klare Definition der Zuständigkeiten unter Berücksichtigung der vorhandenen Kompetenzen zu achten. Bei der Schweizer Energie- und Klimapolitik fallen viele Aufgaben in die Kompetenz der Kantone, was bei der Planung und Umsetzung entsprechender Aktivitäten des Bundes zu beachten ist.

3.3 Ergänzende Komponenten im Wirkungsmodell

Nachfolgend werden drei wichtige Komponenten erläutert, die zum Verständnis der Wirkungslogik beitragen und die Wirkungsentfaltung von Projekten und Programmen beeinflussen.

- **Wirkungsmodell ist in einen Kontext eingebettet.** Das Wirkungsmodell bildet «modellhaft» die erwarteten Kausalzusammenhänge ab. Die einzelnen Elemente im Wirkungsmodell werden durch zusätzliche, externe- oder Kontextfaktoren im Umfeld der Zielgruppe beeinflusst, welche weder gezielt gesteuert noch geplant werden können. Diese Faktoren können die Wirkungen von Projekten oder Programmen positiv (im Sinne der gewünschten Wirkungsentfaltung) oder negativ beeinflussen.

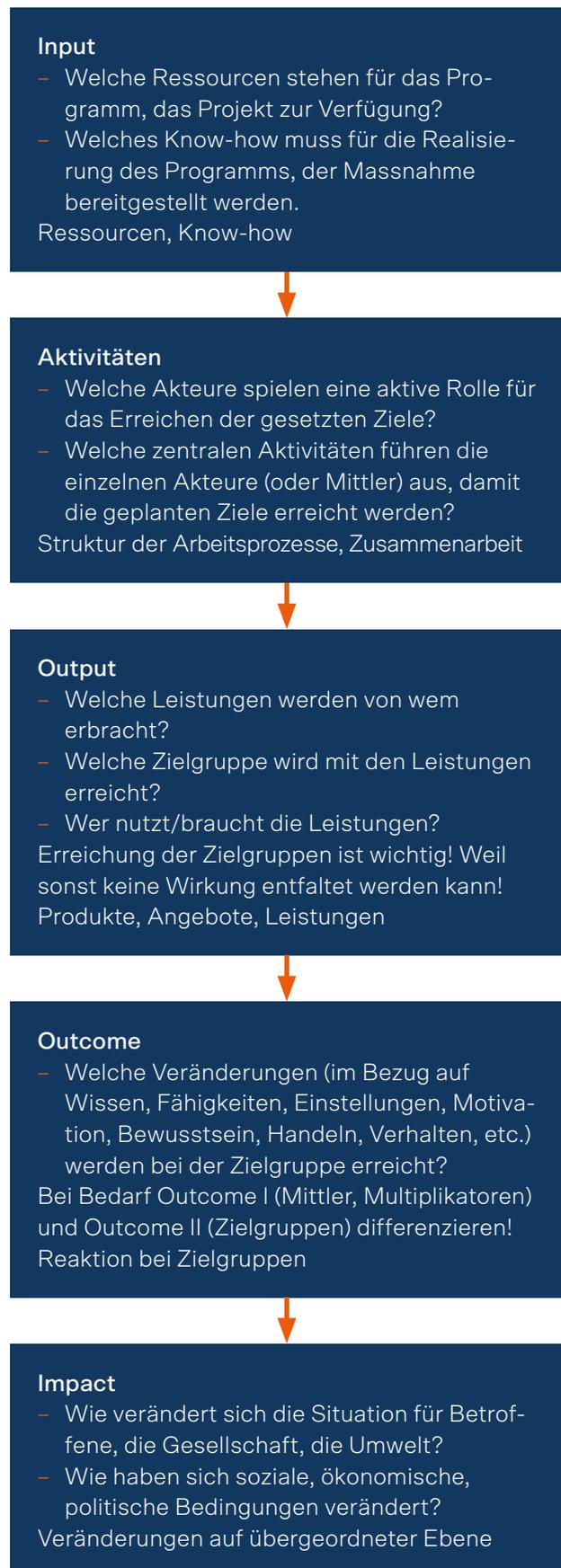
- **Wirkungsentfaltung braucht Zeit.** Veränderungen des Verhaltens bei den Zielgruppen brauchen in der Regel etwas Zeit. Kurzfristige Wirkungen sind beispielsweise Veränderungen bei Wissen, Fähigkeiten, Einstellungen, Motivation oder Bewusstsein. Als mittelfristige Outcomes sind dagegen Veränderungen bei Verhaltensweisen, Praktiken, Verfahren, Prozessen oder ähnliches zu bezeichnen. Längerfristige Wirkungen werden dagegen den Impacts zugeordnet.
- **Mittler und Multiplikatoren spielen eine wichtige Rolle.** Je nach Programm- oder Projektzielen sind unterschiedliche Wirkungsketten relevant. Ein einzelner Output kann verschiedene Wirkungsketten auslösen und unterschiedliche Outcomes begünstigen. Insbesondere bei persuasiven Massnahmen mit tiefer Verbindlichkeit – wie beispielsweise Sensibilisierung, Information, Beratung, Aus- und Weiterbildung – spielen Mittler bzw. Multiplikatoren eine wichtige Rolle zur Erreichung der Zielgruppen.

3.4 Wirkungsmodell zeichnen

Bei Erstellen von Wirkungsmodellen gibt es grundsätzlich kein «richtig» oder «falsch». Oft führen verschiedene Lösungen zum Ziel. Wie der Name «Modell» suggeriert, handelt es sich bei einem Wirkungsmodell um eine schematisch modellhafte Darstellung der hauptsächlichlichen Wirkungslogik eines Programms oder Projekts. Wichtig ist die klare Trennung von Outputs (Leistungen des Programms oder Projekts) und den Outcomes (Wirkungen des Programms oder Projekts bei den Zielgruppen, Mittler oder Multiplikatoren).

Oft erfahren Wirkungsmodelle im Zuge der Diskussionen, Analysen und der eigenen Reflexion weitere Differenzierungen und damit auch ein differenzierteres Verständnis der Wirkungsentfaltung. Die Vorlage rechts soll als Grundlage bei der Entwicklung von Wirkungsmodellen helfen.

Wenn im Rahmen eines Programms oder Projekts Mittler oder Multiplikatoren vorkommen, kann ein Modell mit einem zusätzlichen Outcome-Ebene gezeichnet werden. Wirkungsmodelle für Programme oder Projekte, die verschiedene Leistungen oder verschiedene Zielgruppen umfassen, können auch mit Hilfe von mehreren Ebenen dargestellt werden.



Kontext (externe Effekte): Gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche Entwicklungen, welche die Annahmen im Wirkungsmodell beeinflussen können.

4. Wirkungen messen und beurteilen

Die Wirkungsmessung leistet einen wichtigen Beitrag für die aktive Steuerung von Projekten und Programmen. Die Analyse von Wirkungen bedingt jedoch auch, dass regelmässig Daten erhoben, ausgewertet und damit Erkenntnisse aus diesen Daten gewonnen werden. Die Messung von Wirkungen kann in unterschiedlichem Umfang durchgeführt werden und ist auch nicht immer zwingend erforderlich. Folgende Ausführungen im Sinne der Wirkungsorientierung sollen helfen, um eine gute Basis für eine mögliche spätere Wirkungsmessung oder Evaluation eines Programms oder Projektes zu legen.

4.1 Ziele und Indikatoren

Gemäss der vorangehenden Wirkungslogik können Wirkungen entlang der einzelnen Stufen der Wirkungsentfaltung gemessen werden. Idealerweise werden dazu Ziele und Indikatoren auf den Ebenen Output, Outcome und Impact definiert.

Grundsätzlich lassen sich die Ziele eines Programms oder Projekts aus der Strategie oder dem Konzept ableiten. Eine Steuerung über Leistung und Wirkung ist aber nur dann möglich, wenn für die unterschied-

lichen Stufen im Wirkungsmodell messbare Ziele definiert, beziehungsweise operationalisiert werden. Damit ein Ziel messbar wird, müssen Indikatoren definiert werden. Sie beantworten die Frage, wo genau man hinsehen muss, wenn man beurteilen will, ob die Ziele des Projekts beziehungsweise die intendierten Wirkungen (Outcome, Impact) erreicht wurden. Bei der Wahl geeigneter Indikatoren können die folgenden vier Punkte helfen:

- Ziele und Indikatoren müssen sich auf die gleiche Wirkungsebene (Output, Outcome, Impact) beziehen.
- Pro Ziel muss mindestens ein Indikator definiert werden.
- Idealerweise sind quantitative und qualitative Indikatoren zu kombinieren.
- «Schlüsselindikatoren» mit hoher Relevanz und Aussagekraft sind besondere Beachtung zu schenken.

Bezüglich der Anzahl der benötigten Indikatoren gibt es kein «richtig» oder «falsch». Entscheidend ist oft die Verfügbarkeit von Daten beziehungsweise der Aufwand für die Datenerhebung. Wichtig sind daher Abklärungen zu den Daten/Datenquellen sowie die Planung der Datenerhebung und Auswertung.

Wirkungsebene	Ziel	Indikator	Organisation der Datenerhebung		
			Datenquelle?	Wer misst?	Wann/wie häufig?
Output	Output-Ziel 1	Indikator 1 Indikator 2			
	Output-Ziel n	Indikator n			
Outcome	Outcome-Ziel 1	Indikator n			
	Outcome-Ziel n	Indikator n			
Impact	Impact-Ziel 1	Indikator n			
	Impact-Ziel n	Indikator n			

4.2 Bewertungsgrundlagen und Vergleichsebenen

Damit die gewonnenen Daten bewertet beziehungsweise entsprechende Steuerungsentscheide getroffen werden können, sind Aussagen über die Zielerreichung als Referenzgrössen zu bestimmen. Oft sind dies auf Grund von Erwartungen oder Erfahrungen definierte Soll-Werte, da gerade zu Beginn eines Projektes oder Programms noch keine konkreten Referenzwerte vorhanden sind. Wie die folgende Übersicht zeigt, gibt es aber auch andere Vergleichsebenen:

- Soll-Ist-Vergleich: Vergleich mit Ziel- oder Soll-Werten, Vergleich mit eigenen Einschätzungen oder Einschätzungen von Experten oder Expertinnen
- Vorher-Nachher-Vergleich: Bildet Entwicklungen über die Zeit ab
- Benchmarking oder Querschnittsvergleich: Vergleich mit ähnlichem Projekt oder Programm

Vergleiche sind analog der Gliederung bei den Indikatoren auf den Ebenen der Outputs, der Outcomes und der Impact wünschenswert. Aber auch hier ist eine pragmatische Vorgehensweise, welche sich auf die realisierbaren Vergleichsebenen abstützt, empfehlenswert.

Autorinnen und Autoren
Paula Diaz, EnergieSchweiz
Oliver Bieri und Amadea Tschannen, Interface

EnergieSchweiz
Bundesamt für Energie BFE
Pulverstrasse 13
CH-3063 Ittigen
Postadresse: CH-3003 Bern

Infoline 0848 444 444
infoline.energieschweiz.ch

energieschweiz.ch
energieschweiz@bfe.admin.ch
twitter.com/energieschweiz