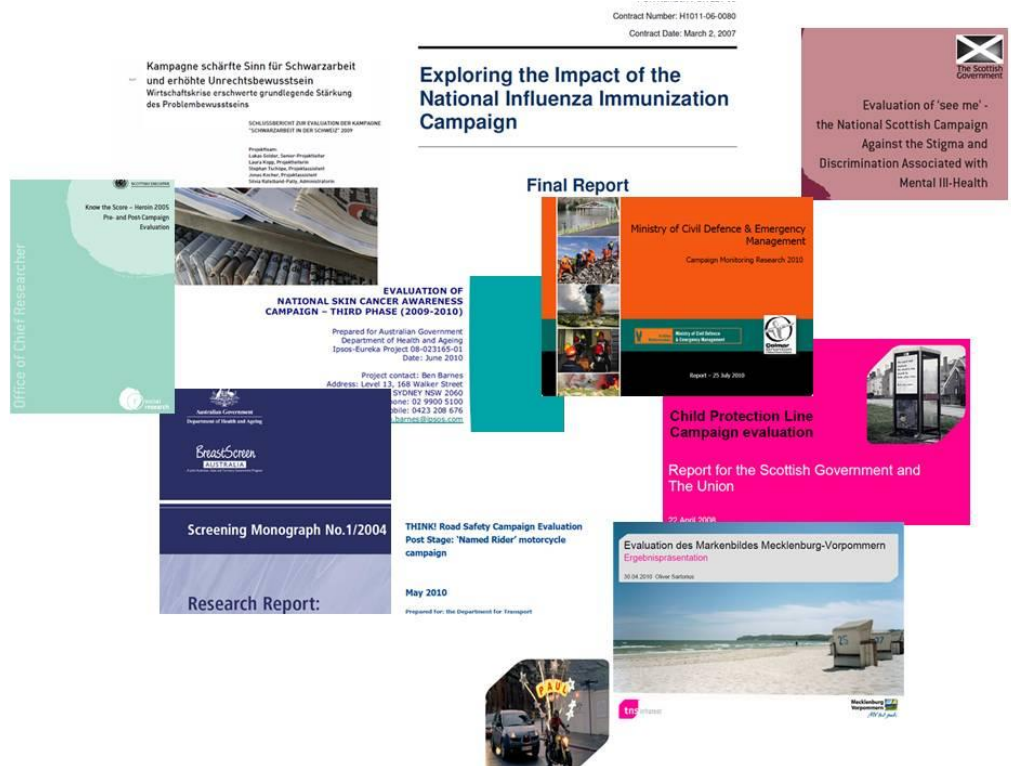


So funktionieren
Kampagnen
tatsächlich.

Zusammenfassende Ergebnisse der größten internationalen Meta-Analyse staatlicher Kommunikationskampagnen (MACC)



Prof. Dr. Joachim Klewes

Christina Rauh, M.A.

Change Centre Foundation, Meerbusch

17.11.2011

Zusammenfassung

Wenn Politik Veränderung initiieren will, funktioniert dies nicht ohne Kampagnen zur Beeinflussung von Wissen, Einstellungen und Verhalten der Bevölkerung. Was aber bewirken diese mit Steuer-Millionen finanzierten Kampagnen wirklich? So lautete die zentrale Forschungsfrage einer international einmaligen Pionierstudie zur Quantifizierung von Kampagnenleistungen:

Gemeinsam mit der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf hat ein Wissenschaftlerteam der Change Centre Foundation unter Leitung von Christina Angela Rauh die Evaluationsberichte großer staatlicher Kampagnen aus zwölf deutsch- und englischsprachigen Untersuchungsländern analysiert. Als Beispiele können etwa Nichtraucher-Kampagnen oder die HIV/Aids-Aufklärung dienen. Mit der in Natur- und Lebenswissenschaften bewährten, in den Sozialwissenschaften jedoch noch seltenen Methode der quantitativen Meta-Analyse wurde untersucht, welche Effekte öffentlicher Kommunikationskampagnen tatsächlich gemessen werden konnten - und worauf sich künftige Kampagnen daher fokussieren sollten. Auf diese Weise konnte eine auch international große Forschungslücke geschlossen und ein systematischer, wissenschaftlich fundierter Beitrag zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Staat und Bürgern geleistet werden.

Die mehrere Politikfelder übergreifende Analyse der 63 validesten Kampagnenevaluationen zeigte, dass durchschnittlich bei jedem zehnten Adressaten der Kommunikation Wissenszuwächse bezüglich des jeweiligen Kampagnenthemas erzielt werden konnten. Einstellungen konnten nur in etwas geringerem Maße beeinflusst werden (7,5% der jeweiligen Zielgruppen), während die tatsächliche Verhaltensebene nur bei 5,8% der Adressaten im gewünschten Sinne verändert wurde. Mit einer multiplen Regressionsanalyse konnte die Dauer der Kampagnenwelle (länger als drei Monate) und die Wahl der Zielgruppe (allgemeine Bevölkerung statt spezifischer Zielgruppensegmentierung) als besonders wirksame Kampagnenfaktoren nachgewiesen werden.

Neben der Kampagnenwirkung wurden die Evaluationsmethode sowie insbesondere die Qualität der Kampagnendokumentation untersucht. Hier zeigte sich, dass als häufigste Messmethode quantitative Pre-Post-Befragungen eingesetzt wurden. Diese wiesen jedoch erheblich fachliche Mängel auf: nur knapp vier von zehn Evaluationen machten dabei den zwingenden Vergleich zwischen Befragten mit Kampagnenkontakt und solchen ohne Kampagnenwahrnehmung. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass in 60% der Fälle die Wirkung steuerfinanzierter Kampagnen methodisch überhaupt nicht überprüft werden kann.

Auch bei den Dokumentationen der Kampagnen und ihrer Evaluationsergebnisse ergibt sich ein hoher Verbesserungsbedarf. Auf einem eigens entwickelten, 31 Items umfassenden Qualitätsindex erreichen die 150 analysierten Evaluationsberichte im Durchschnitt lediglich 42% der optimalen Punktzahl. Insbesondere fehlten Angaben zu Kampagnenbudgets sowie eine ex-ante Festlegung und Operationalisierung konkreter Kampagnenziele. Diese wären im Sinne eines Benchmarkings allerdings unabdingbar für die objektive Bewertung staatlicher Kommunikationskampagnen.

Gliederung des Ergebnisberichts:

I)	Der Stellenwert staatlicher Veränderungskampagnen.....	S.3
II)	Der Nutzen professioneller Kampagnenevaluation.....	S.4
III)	Ziel und Vorgehensweise der Meta-Analyse staatlicher Kommunikationskampagnen.....	S.4
IV)	Die Ergebnisse der Meta-Analyse.....	S.5
a)	„Outcome-Evaluation“: Sind staatliche Kommunika- tionskampagnen effektiv?.....	S.6
b)	„Output-Evaluation“: Welche Qualität weisen staatliche Kampagnendokumentationen auf?.....	S.8
V)	Ergebnisse der Online-Befragung deutscher Bundes- und Landesministerien.....	S.9
VI)	Die weltweit größte Bibliothek staatlicher Kampagnenberichte...	S.12
VII)	Empfehlungen für die Evaluation öffentlicher Kampagnen.....	S.13
VIII)	Über die Change Centre Foundation.....	S.13

Anhang

Kontakt:

Change Centre Foundation
Christina Angela Rauh, M.A.
Ossum 14 / Schloß Pesch

Tel.: (+49) 173 7625898

Mail: christinaangela.rauh@change-centre.org

I) Der Stellenwert staatlicher Veränderungskampagnen

Wozu überhaupt Kampagnen?

Staatliche Kommunikationskampagnen, im Englischen public communication campaigns, bilden den zentralen Gegenstand des Forschungsprojekts. Ob Anti-Rauch oder Anti-Diskriminierungs-, Energiespar- oder HIV/ Aids-Präventionskampagnen, weltweit setzen Regierungen dieses Politikinstrument zur Information, Aufklärung, Einstellungs- und Verhaltensbeeinflussung ihrer Bürgerinnen und Bürger ein. Massenmedial vermittelt sollen diese Kampagnen gezielte Botschaften sozial oder politisch erwünschten Verhaltens an eine breite Bevölkerung oder an deren Teilgruppen kommunizieren.

Kommunikationskampagnen können als „weiches Instrument“ bezeichnet werden, da sie anders als staatliche Ge- und Verbote oder technische Normierungen keinen Zwang ausüben, sondern an die Veränderungsfähigkeit des Einzelnen appellieren. Oftmals werden sie auch ergänzend zu anderen Strategien gesellschaftlicher Veränderung eingesetzt.

In welchem Umfang dies weltweit geschieht, zeigen die teils erheblichen Budgets, die für diese Kommunikationsmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden: Die wohl aussagekräftigsten, da systematisch dokumentierten Angaben stammen von der kanadischen Zentralregierung (deren Evaluationsberichte immerhin einen Anteil von 30,5% am hiesigen Untersuchungsmaterial haben) und belaufen sich im Zeitraum von 2002 bis 2009 pro Jahr auf durchschnittlich knapp 75 Millionen kanadische Dollars für Kommunikations- und Veränderungsaktivitäten.

Über die Kampagnenausgaben bundes- und landesdeutscher Ministerien und Behörden lassen sich keine gesicherten Angaben finden: Eine bundes- oder landesweite Statistik fehlt. Jedoch können hier erste Ergebnisse aus der im Rahmen des Projekts durchgeführten Online-Befragung der Kampagnenverantwortlichen herangezogen werden (ausführlicher hierzu Kapitel V):

Die Antworten von 34 Ministerien und Staatskanzleien zeigen, dass Kampagnenbudgets in Deutschland meist bei unter 20.000 € liegen. In etwas mehr als einem Drittel der Fälle werden zwischen 20.000 und 100.000 € bereitgestellt, nur in jeweils zwei von 34 Fällen werden zwischen 100.000 und 300.000 € oder sogar mehr als 1 Million Euro ausgegeben. Dabei fallen die Kampagnenbudgets auf Bundesebene weitaus größer aus als bei Landes-Ministerien und -Behörden.

Diese Daten zeigen: Es werden vielfach hohe Summen und zudem erhebliche personelle Ressourcen auf Kommunikationskampagnen verwendet. Daran schließt sich sogleich die Frage nach deren Effizienz an, zumal speziell bei staatlichen Kampagnen ein erhöhter Legitimationsdruck besteht, öffentliche Mittel wirtschaftlich einzusetzen. Die ketzerische Frage lautet oftmals: Wozu sind öffentliche Kampagnen überhaupt gut?

Bei der Beantwortung kann eine Kosten-Nutzen-Analyse dazu dienen, die eingesetzten steuerlichen Mittel ins Verhältnis zum erwarteten Nutzen zu setzen – in Form epidemiologischer Kennziffern wie z.B. gesunkener Neuinfektionsraten, Verkehrstotenzahlen oder durch frühzeitige Bildungsförderungskampagnen vermiedener Sozialkosten (siehe dazu S.7).

Aber auch das Image der verantwortenden Institution kann von einer Kampagne profitieren. Ebenso wie die

Ausgaben deutscher Bundes- und Landesministerien

Kampagnen als Alternative oder begleitend zu staatlichen Ge- und Verboten

Image-Funktion nicht unterschätzen

Botschaft, rückt auch der Absender in das Bewusstsein der Öffentlichkeit. Kommunikationsmaßnahmen können immer auch zur Profilierung der Exekutive genutzt werden. Allerdings sind dabei Bumerang-Effekte nicht ausgeschlossen, beispielsweise wenn die Kampagne als unglaublich oder primär als taktische Maßnahme wahrgenommen wird, was zu Legitimationsverlusten der verantwortlichen Institution führen kann.

II) Der Nutzen professioneller Kampagnenevaluation

Wozu evaluieren?

Evaluation dient dazu, die Wirksamkeit einer Kampagne oder einer anderen Kommunikationsaktivität zu ermitteln. Damit erfüllt sie zwei zentrale Funktionen:

- Interne Entscheidungshilfe über Steuerung und Optimierung des Mitteleinsatzes: Sie erlaubt eine Fokussierung auf die effektivsten Kanäle. So können wahlweise mehr Betroffene bei gleichbleibendem Budget erreicht oder günstigere Kampagnen mit gleichbleibender Reichweite und Wirkung durchgeführt werden.
- Externe Legitimation: Kooperationspartner, Öffentlichkeit, Rechnungshöfe, Steuerzahlerbund sowie die Opposition verlangen einen Nachweis über die Notwendigkeit und Effizienz von Kampagnen. Im Zuge transparenteren Regierens durch Informationsfreiheitsgesetze und Open Government kann dieser Nachweis mit Evaluation gegeben werden.

III) Ziel und Vorgehensweise der Meta-Analyse staatlicher Kommunikationskampagnen

Welche Berichte wurden analysiert?

Das **MACC-Projekt**, eine Meta-Analyse staatlicher Kommunikationskampagnen (meta-analysis of public communication campaigns) hatte zum Ziel, die Wirkung staatlicher Veränderungskampagnen zu überprüfen - beispielsweise im Bereich der Gesundheitsprävention oder des Energiesparens. Sie adressieren das Wissen, die Einstellungen oder das Verhalten der Gesamtbevölkerung oder sozialer Teilgruppen. Weltweit gibt es zu diesem Thema nur sehr wenige Studien, jedoch wird das kommunikations- und politikwissenschaftliche sowie auch das allgemeine öffentliche Interesse in den nächsten Jahren zunehmen, da es sich bei diesen Kampagnen um kostspielige steuerfinanzierte Maßnahmen mit unklarer Wirkung handelt.

Unsere internationale vergleichende Überprüfung erfolgte mit einer quantitativen Meta-Analyse staatlicher Evaluationsberichte und beinhaltete zwölf deutsch- und englischsprachige Untersuchungsländer (USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Deutschland, England, Irland, Österreich, Schottland, Schweiz, die Republik Südafrika, Wales). Um diese Evaluationsberichte zu erhalten, wurden zwei parallele Akquirierungsstrategien verfolgt:

Quelle 1: Viele staatliche Institutionen, allerdings fast nur im angelsächsischen Raum, stellen ihre Evaluationsberichte (auch unter dem Gesichtspunkt des Open Government und der Informationsfreiheit) für die Öffentlichkeit zugänglich auf ihre eigene Website. Daher wurden alle öffentlich verfügbaren online-Dokumente per Stichwortsuche

**Erste, politikfeld-
übergreifende
Meta-Analyse
weltweit**

auf den insgesamt 185 Homepages der einzelnen nationalen Ministerien recherchiert.

Quelle 2: Zweitens wurden alle nationalen Ministerien in den zwölf Untersuchungsländern mit der Bitte um Zusendung ihrer Evaluationsberichte per Email angeschrieben. In der Bundesrepublik wurden zusätzlich auch alle Landesministerien und Staatskanzleien aller sechzehn Bundesländer kontaktiert. Insgesamt wurden für diese Erhebung während des sechsmonatigen Untersuchungszeitraums 191 nationale und 155 Ministerien/ Staatskanzleien/ staatliche Behörden auf (deutscher) Bundesländerebene kontaktiert.

Es wurden mehrheitlich nationale, staatliche Kampagnen seit dem Jahr 2000 untersucht, welche die Veränderung von Wissen, Einstellung und/oder Verhalten der Bevölkerung oder spezifischer Bevölkerungsgruppen in einem politisch oder sozial erwünschten Sinn durch kommunikative, überwiegend massenmediale Maßnahmen zum Ziel hatten. Insgesamt ergab die Recherche 480 staatliche Dokumente, von denen aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit nur summative, also nach Abschluss der Kampagne(nwelle) verfasste Evaluationen in die weitere Analyse eingegangen sind.

Diese 164 finalen Untersuchungsberichte sind durch ein trainiertes studentisches Team der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf im Hinblick auf ihre Qualitätsmerkmale, die angewendeten Evaluationsdesigns sowie die zentralen Eigenschaften der Kampagnen selbst für die statistische Auswertung vercodet worden. In einem zweiten Schritt wurde die Wirksamkeit von 63 statistisch aussagefähigen Kampagnen durch das Wissenschaftlerteam der Change Centre Foundation erhoben. Damit wurde im Vergleich zu an-

deren wissenschaftlichen Metaanalysen ein sehr großer Fundus an Studien bzw. Evaluationsberichten untersucht. Insgesamt stellt der vorliegende Korpus die größte Sammlung staatlicher Kampagnenevaluationsberichte weltweit dar.

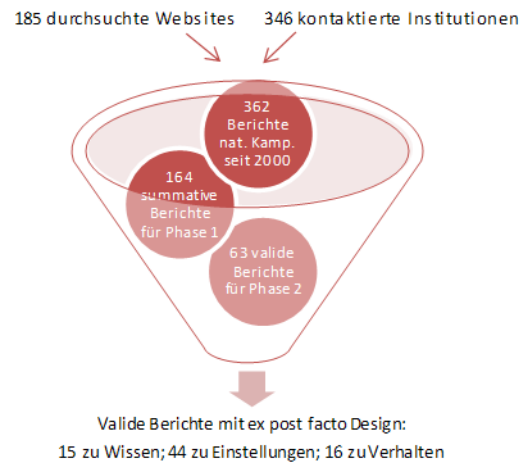


Abbildung 1: Selektionstrichter – Phasen der Akquise und des Vercodungsprozesses

Über 350 Kampagnenberichte seit dem Jahr 2000 erhalten

IV) Ergebnisse der Meta-Analyse

Kampagnencharakteristika

Aus den 164 analysierten Berichten geht eine Vielfalt von Kampagnenthemen aus unterschiedlichsten Politikfeldern hervor, zuvorderst, aber keinesfalls ausschließlich aus dem Gesundheitsbereich. Diese Kampagnen propagieren in knapp der Hälfte der Fälle die Aufnahme eines neuen Verhaltens, insbesondere in der Verkehrs-, Umwelt und Familienpolitik.

Immerhin jede zweite Kampagne wird durch komplementäre, nicht-massenmediale Aktivitäten wie Beratungshotlines oder Unterhaltungsevents begleitet. Bezüglich der Botschaftsgestaltung hat sich eine recht

Kampagnen fordern mehrheitlich zur Aufnahme eines neuen Verhaltens auf

ausgeglichene Tonalität gezeigt, in der weder angsterzeugende, abschreckende *fear appeals* noch ein positives oder neutral-wissensbasiertes *Message Framing* dominieren. Da es sich zwar um die weltweit umfassendste, jedoch unmöglich um eine Vollerhebung handelt, ist eine Repräsentativität dieser Befunde nicht garantiert.

a) „Outcome-Evaluation“: Sind staatliche Kommunikationskampagnen effektiv?

Bislang überraschend große Forschungslücke

Bislang wurden in der Politik- und Kommunikationswissenschaft lediglich vereinzelte Versuche unternommen, die Wirkung von Gesundheitskampagnen zu quantifizieren. Wie hoch aber die durchschnittlichen Veränderungen in Wissen, Einstellungen und Verhalten der Bevölkerung bzw. spezifischer Zielgruppen politikfeldübergreifend, also auch bei Verkehrssicherheits-, Anti-Diskriminierungs-, Standort- oder Umweltkampagnen sind, wurde nie erforscht. Das MACC-Projekt hingegen füllt mit der bislang umfangreichsten Analyse genau diese erhebliche Forschungslücke. Haben diese vielfach eingesetzten Kampagnen also überhaupt eine Wirkung?

Als Wirkung werden hier die Unterschiede in Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensfragen bei den in den einzelnen Ministeriums-Evaluationen jeweils bevölkerungsrepräsentativ befragten Bürgern mit Kampagnenerinnerung (*advertising recall*) und solchen Befragten ohne Kampagnenkontakt definiert. Zur Methodenkritik an nicht-validen Evaluationsdesigns siehe Kapitel Anhang.

Im Ergebnis konnte ein mittlerer Wissenszuwachs in Höhe von 9,6%, ein etwas niedriger ausfallender Einstellungswandel von 7,5% sowie ein noch

geringer ausfallender Verhaltenswandel von 5,8% konstatiert werden. Diese durchschnittlichen Kampagnenwirkungen sind vergleichbar mit den Effekten, die im Bereich der Gesundheitskampagnen durch die wenigen bisherigen und kleineren Meta-Analysen untersucht worden sind und zeigen, dass jeweils zwischen 5,8% und 9,6% der bevölkerungs- bzw. zielgruppenrepräsentativ Befragten eine Wissens- bzw. Einstellungs- oder Verhaltensänderung aufweisen.

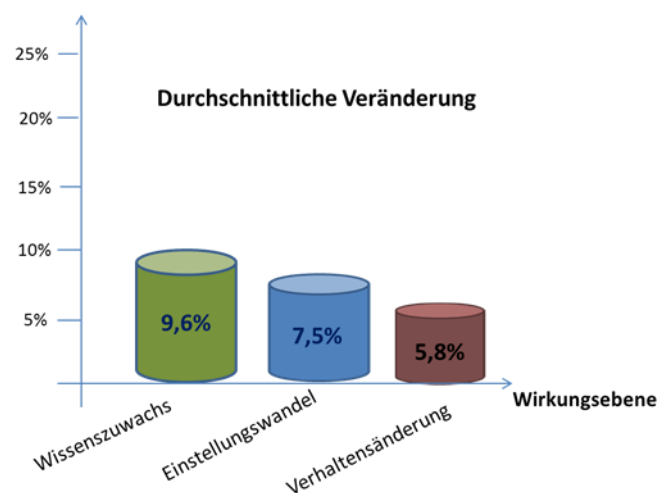


Abbildung 2: Durchschnittliche Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensänderung in den jeweiligen Zielgruppen nach Durchführung der Kampagnen

Auch wenn eine Berechnung der Kosten-Nutzen-Bilanz an der mangelnden Dokumentation von Kampagnenkosten scheitert, so verdeutlichen diese Zahlen, dass Verhaltensänderungen in nicht unerheblichem Umfang mittels staatlicher Kommunikation erzielt werden können – im Falle einer landesweiten deutschen Kampagne entspräche dies umgerechnet ca. 4,7 Millionen beeinflussten Bürgern.

Zwei Rechenbeispiele (Abbildung 3) zeigen die praktische Bedeutung dieses Befundes: Im Falle einer Brandschutzkampagne würde die gefundene Verhaltensänderung bedeuten, dass

Kampagnen können besonders bei staatlich schwer regulierbarem Verhalten von großem Nutzen sein

5,8% mehr Menschen aufgrund der Kampagne Feuermelder installieren. Daraus resultieren 30 Tote weniger pro Jahr. Würden im Zuge einer Anti-Missbrauchskampagne zusätzliche 5,8% der Opfer die Tat bei der Polizei melden, würden über 11.000 Strafanzeigen mehr eingehen, die bei einer polizeilichen Aufklärungsquote von 82% in den letzten Jahren zu einer Verhaftung von über 9.000 zusätzlichen Straftätern verglichen mit dem derzeitigen Stand führen würden.

Aufgrund der Fallzahlen konnte eine derartige Analyse ausschließlich für die Ebene der durch Kampagnenmaßnahmen hervorgerufenen Einstellungsveränderungen durchgeführt werden. Um Einstellungen der Adressaten z.B. im Hinblick auf Verkehrssicherheit, Umweltschutz oder Verhütung zu beeinflussen, entfalten die hochsignifikanten Faktoren besonders hohe Wirkung.

- Dauer der Kampagne(nwelle) und
- Wahl der Zielgruppe

Abbildung 3: Beispielhafte Hochrechnung von Kampagnennutzen auf epidemiologische Kennziffern

Thema	Betroffene	Verhaltensänderung in % der ZG.	Statistische Wahrscheinlichkeit	Folge
Feuerschutz durch Rauchmelder	650 Tote im Jahr durch toxische Gase bei Bränden in Privathaushalten	5,8% mehr Menschen installieren Rauchmelder	80% der 650 Toten könnten durch Installataion von Rauchmeldern verhindert werden (Quelle: Deutsche Sachverständigen-Gesellschaft)	30 Tote pro Jahr weniger
Sexuellen Missbrauch melden	7.724 Fälle von schwerem sexuellem Missbrauch wurden 2010 in Deutschland gemeldet, die Dunkelziffer wird aber auf ca. 200.000 geschätzt (Quelle: BKA; Dunkelziffer e.V.)	Zusätzliche 5,8% der Opfer melden sich und stellen eine Anzeige	Die polizeiliche Aufklärungsquote liegt bei 82%. (Quelle: BKA - polizeiliche Kriminalstatistik 2010)	Mehr als 11.150 Strafanzeigen pro Jahr mehr, wodurch 9.150 Täter gefasst werden könnten

Aus der Medienwirkungsforschung überprüfte Merkmale

Mittels multivariater statistischer Verfahren (multiple Regression) wurden international erstmalig die für den Kampagnenerfolg ausschlaggebenden Faktoren bestimmt. In Frage kamen vom Forscherteam unter anderem aus der Medienwirkungs- und behaviour change-Theorie hergeleitete Merkmale wie beispielsweise positive oder abschreckende Botschaftsgestaltung/ *Message Framing*, Verwendung eines Slogans mit Appellcharakter, Kampagnendauer und -reichweite oder Durchführung einer Zielgruppensegmentierung.

Kampagnen mit einer Laufzeit von mehr als drei Monaten sind solchen mit einer geringeren Laufzeit deutlich überlegen, sie erzielen die höchsten bzw. weitreichendsten Einstellungsveränderungen. Die Zielgruppenwahl zeigt ebenso einen signifikanten Einfluss: Breiter gestreute, an die Allgemeinbevölkerung gerichtete Kampagnen haben sich gegenüber zielgruppenspezifischen Kampagnen als effektiver herausgestellt.

Kampagnen breiter streuen und länger als drei Monate durchführen

b) Output-Evaluation: Welche Qualität weisen staatliche Kampagnendokumentationen auf?

Die Frage nach der Qualität der Evaluationsberichte ist von großer Wichtigkeit. Ohne eine detaillierte Dokumentation des Kampagnenablaufs, der eingesetzten Mittel und erzielten Reichweiten sind Effektivität und Effizienz weder für Kampagnenpartner, Kampagnenplanern in anderen Fachabteilungen oder Ministerien noch für die interessierte Öffentlichkeit nachvollziehbar. Fehlende Angaben verhindern so das Lernen für zukünftige Kampagnen.

Jedoch verfügt – international gesehen – mit der Ausnahme der kanadischen Bundesregierung kaum eine Exekutive über einheitlich vorgeschriebene und transparente Dokumentationsrichtlinien. Nationale und internationale Evaluationsgesellschaften und Berufsverbände wiederum geben nur sehr vage Transparenzkriterien heraus.

Für die Qualitätsanalyse staatlicher Kampagnendokumentationen wurde daher ein Index aus 31 Items entwickelt: Zu den formalen Kriterien zählen die grundlegendsten Angaben zum Zeitpunkt der Evaluation, zu dessen Autor/en und Auftraggebern sowie der Seitenumfang der Berichte, das Vorhandensein einer vorangestellten Ergebniszusammenfassung (executive summary), die Formulierung des Evaluationsziels, Verweise auf angewandte Evaluationsstandards und die Grenzen der Ergebnisaussagekraft, die Vollständigkeit ergänzenden Anhangmaterials wie Fragebögen, Kreuztabelle, Werbemittel etc., Informationen zur Erhebungsmethode und der Stichprobe, zur Kampagnenwelle und den -urhebern sowie schließlich zum eigentlichen Kampagnenjahr.

Von Interesse für die Nachvollziehbarkeit und Optimierung von Kampagnen im Sinne der Output-Evaluation sind außerdem folgende Merkmale: die Kosten der Evaluation, die Operationalisierung konkreter und quantifizierter Kampagnenziele, von den Autoren geschlussfolgerte Empfehlungen, eine ausführliche Schilderung des Kampagnenkontexts, die Ergebnisse einer möglichen formativen Evaluation, die genaue Kampagnendauer, die Definition von Zielgruppen, eine Beschreibung bzw. Begründung der Auswahl von Testimonials ebenso wie der Kampagnenkanäle, zudem die Reichweitenmessung dieser einzelnen eingesetzten Kanäle und der Gesamtkampagne sowie die mindestens wörtliche Nennung des/der Kampagnenslogans.

Für Evaluationen, welche eine Ausgangsmessung des Wissens-, Einstellungs- und oder Verhaltensniveaus im Vorfeld der Kampagne vorgenommen haben, sind zudem die Angaben dieser Baseline-Werte zum Vergleich mit den Post-Kampagnenwerten zwingend erforderlich.

Wie sowohl die Einzelauswertungen der 31 erhobenen Qualitätsmerkmale als auch die Analyse des additiven Qualitätsindex¹ ergeben hat, weisen die vorgefundenen Evaluationsberichte mehrheitlich großen Optimierungsbedarf auf. Auf einer Punkteskala von 0 bis maximal 100 Qualitätspunkten erreichen die 150 analysierten einen Mittelwert von lediglich 42,5 Punkten, der Median liegt bei 41,5. Dies bedeutet, dass die Hälfte aller Berichte unterhalb dieser Marke von 41,5 Punkten liegt, also auch nur gut vier Zehntel der erreichbaren Punktzahl erhält.

**Quantifizierbare
Kampagnenziele
festlegen**

**Kaum einheitliche
Dokumentations-
richtlinien vor-
handen**

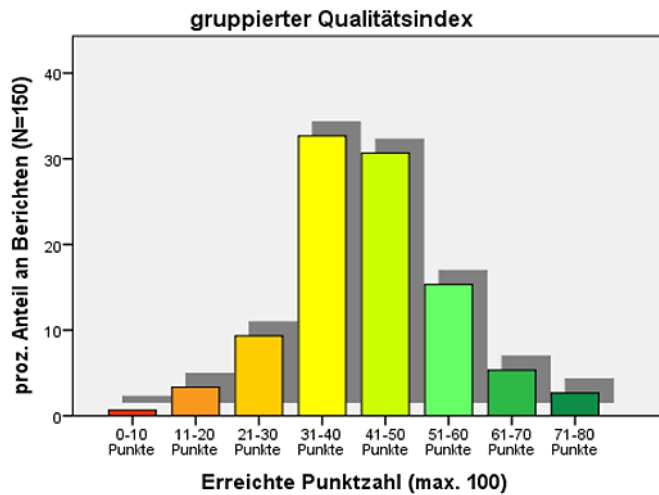


Abbildung 4: Die formale und inhaltliche Qualität staatlicher Evaluationsberichte

Deutsche Evaluationsberichte zeigen den größten Optimierungsbedarf

In diesem Kontext hat sich insbesondere ein statistischer Zusammenhang zwischen Qualitätsindex und Herkunftsland der jeweiligen Kampagne gezeigt. Dabei weisen die analysierten deutschen Berichte mit nur 34,3 von 100 möglichen Punkten die geringste Qualität auf, Berichte aus Australien und der Schweiz erreichen mit 56,8 bzw. 57,5 Punkten einen weitaus höheren Wert. Allerdings muss bei der Einordnung dieses Zusammenhangs die geringe länderspezifische Fallzahl berücksichtigt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass insbesondere Angaben zu Kampagnenbudgets sowie eine ex ante Festlegung und Operationalisierung konkreter Kampagnenziele im Sinne eines Benchmarkings unabdingbar für die objektive Bewertung staatlicher Kommunikationskampagnen wären, aber von allen Merkmalen am seltensten berichtet werden. Nicht nur die interessierte Öffentlichkeit, gegenüber welcher eine Legitimationspflicht zur effektiven Verwendung steuerlicher Mittel besteht, sondern auch die sozialwissenschaftliche Forschung würde von einer nachvollziehbaren Doku-

mentation profitieren. Im Zuge von Trends wie Open Government, einer erhöhten Legitimationspflicht der Regierenden gegenüber den Regierten sowie der weiteren Professionalisierung der Evaluationsbranchen und politischen Kommunikation wird diese Entwicklung unaufhaltbar sein.

V) Die Ergebnisse der Onlinebefragung deutscher Bundes- und Landesministerien

Wie denken die Verantwortlichen in den Kommunikationsressorts über Kampagnen- und Evaluationsnutzen?

Eine bislang unveröffentlichte, standardisierte Online-Befragung deutscher Bundes- und Landesministerien im Rahmen des MACC-Projekts ergänzt die Meta-Analyse durch die Perspektive von Kommunikationsverantwortlichen aus 42 Bundes- und Landesministerien sowie Staatskanzleien. Bei einer Grundgesamtheit von allen 164 adressierten deutschen Ministerien macht dies eine Rücklaufquote von 25,5% aus, so dass die hier präsentierten Ergebnisse nicht als gesichert repräsentativ angesehen werden können.

Mit 29 Befragten haben größtenteils Kommunikationsverantwortliche aus Landesministerien geantwortet, zwei aus Staatskanzleien, 4 aus Bundesministerien und zwei aus Bundesbehörden. Der überwiegende Großteil der Teilnehmer (ebenfalls 29) verantwortet den Bereich Kommunikation/Presse als Leiter, so dass eine hohe Samplequalität erreicht und tatsächlich praxisnahe Aussagen getroffen worden sind. Die Fragen fokussierten sich auf zwei Ebenen: Auf die Durchführung von Kampagnen und die Ebene der Evaluation.

Fast ausschließlich verantwortlich Kommunikationschefs befragt

Kampagnen sind ein auch von der Mehrheit der Landesministerien überraschend häufig eingesetztes politisches Instrument sind (siehe Abbildung 5).

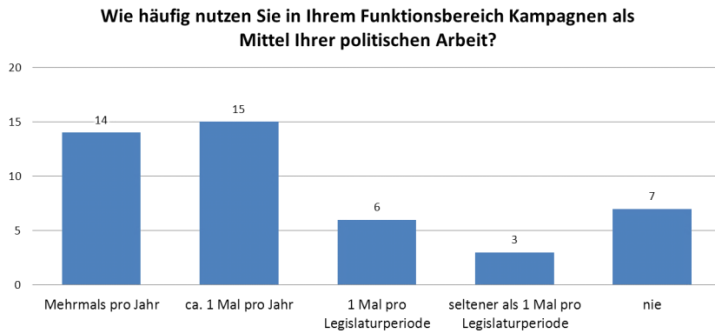


Abbildung 5: Häufigkeit des Kampagneneinsatzes deutscher Exekutiven nach eigener Aussage (absolute Häufigkeiten)

Zur Einordnung der Ergebnisse muss berücksichtigt werden, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit an der Umfrage in Ministerien mit Kampagnendurchführung höher liegen dürfte als in Ministerien, die keine Kampagnen durchführen. Allerdings wurde in der Teilnahmeaufforderung die letztere Gruppe explizit angesprochen und um Mitwirkung gebeten.

Die durchschnittliche Laufzeit einer Kampagne in den untersuchten Ministerien beträgt drei bis sechs Monate. Die folgende Auflistung zeigt die Themenverteilung aller durchgeführten Landes- und Bundeskampagnen, die die Befragten stellvertretend für ihr Haus genannt haben. An erster Stelle sind Umweltschutz- und Energiesparkampagnen sowie Aktivitäten zur Alkoholprävention durchgeführt worden. Jeweils acht Ministerien haben diese bereits einmal eingesetzt, um auf diese gesellschaftspolitisch wichtigen Themen aufmerksam zu machen. In der Häufigkeit folgen Bildungs- sowie Wirtschaftsförderungskampagnen und solche zur Förderung von Bewegung und gesunder Ernährung.

Umweltschutzkampagnen auf Rang 1 der häufigsten Themen

- ☐ Umweltschutz- und Energiesparen
- ☐ Alkoholprävention
- ☐ Bildungsförderung
- ☐ Wirtschaftsförderung
- ☐ Förderung von Bewegung und gesunder Ernährung
- ☐ Verkehrssicherheit
- ☐ Tourismus- und Landesmarketing
- ☐ Vielfalt /Diversity und Toleranz
- ☐ Krebsvorsorge und -prävention (Tabakkonsum ausgenommen)
- ☐ Pandemieprävention (bspw. Influenza), Förderung von Hygienemaßnahmen
- ☐ Tabakprävention
- ☐ Einbürgerung
- ☐ HIV/Aids-Prävention
- ☐ Geistige oder körperliche Behinderung
- ☐ Feuerschutz, Rauchmelder
- ☐ Katastrophenschutz und Notfallvorbereitung
- ☐ Anti-Missbrauch/ Gewaltprävention
- ☐ Lebensmittelsicherheit
- ☐ Schwangerschaft
- ☐ Prävention sexueller Krankheiten (außer HIV/Aids)
- ☐ Prävention härteren illegalen Drogenkonsums
- ☐ Organspende
- ☐ Glücksspielsucht
- ☐ Akzeptanz zu Projekten im Energiebereich
- ☐ Behinderte Senioren Gleichstellung
- ☐ Euro
- ☐ Fachkräftegewinnung, Werben für Ausbildungsplätze im Land
- ☐ Familienfreundlichkeit
- ☐ Freiwilligendienste
- ☐ Glücksspiel und Medikamentenabhängigkeit
- ☐ Information über Verwaltungsverfahren
- ☐ Kinderschutz, Pflegenetz, Ehrenamt
- ☐ Nutzung bestimmter Zugangsmöglichkeiten zur Kultur
- ☐ Ökologischer Landbau, Nachhaltiger Konsum
- ☐ Rauchmelder /Barrierefreiheit
- ☐ Stadtentwicklung / Verkehrsprojekte / Klimaschutz / Wohnen / Stadtgrün
- ☐ Tierschutz
- ☐ Umweltzone
- ☐ Urheberrecht

Abbildung 6: Bewertung des Kampagneneinsatzes durch die Kampagnenverantwortlichen deutscher Bundes- und Landesministerien (N = 33-36)

Aussagen Kampagne	Zustimmung
Kommunikationskampagnen sind ein bewährtes Mittel, um auf Themen und Probleme aufmerksam zu machen.	97%
Durch Kommunikationskampagnen können Ministerien auf Themen ihres Arbeitsfeldes aufmerksam machen.	97%
Die Planung von effektiven Kommunikationskampagnen ist sehr zeit- und kostenintensiv.	91%
Durch Kommunikationskampagnen können Ministerien ihr Image in der Öffentlichkeit verbessern.	85%
Kommunikationskampagnen lassen sich einfach und schnell durchführen.	8%

Soziale Medien noch kaum genutzt

Die mit Abstand am häufigsten genutzten Kampagneninstrumente sind Pressemitteilungen/ Pressemappen sowie Broschüren, Flyer und Handzettel (33 Nennungen). Diese wurden somit in beinahe jeder Kampagne eingesetzt. Auch Kampagnenwebsites, Werbeplakate, Events und Reden wurden in zwei Drittel aller Fälle genutzt. Printanzeigen oder TV-Spots wurden weit seltener eingesetzt, ebenso die vielfach diskutierten social media wie facebook oder twitter. Gerade bei letzteren bestünde damit eine kostengünstige Optimierungschance.

Neben diesen Fakten wurde auch nach der Meinung der Befragten über Kampagnen und deren Nützlichkeit gefragt. Einheitliche Zustimmung (35 von 36)

findet die These, Kommunikationskampagnen seien ein bewährtes Mittel, um auf Themen und Probleme aufmerksam zu machen. Dass Ministerien mithilfe von Kommunikationskampagnen auf Themen ihres Arbeitsfeldes aufmerksam machen können, meinen ebenso viele Kommunikationschefs. Des Weiteren geben 28 Befragte zu, dass auf diese Weise Ministerien ihr Image in der Öffentlichkeit verbessern könnten, 5 Teilnehmer pflichten dem nicht bei.

Beim Thema Evaluation wurde zwischen Pre-Tests des Kampagnenmaterials und einer summativen, bilanzierenden Evaluation der Kampagnenwirkungen unterschieden. In den Landesministerien scheinen Pre-Tests nur

Abbildung 7: Bewertung positiver Aspekte von Evaluation durch die Kampagnenverantwortlichen deutscher Bundes- und Landesministerien (N = 33-36)

Aussagen pro Evaluation	Wichtigkeit
Evaluationen dienen der Verbesserung und Optimierung zukünftiger Kommunikationskampagnen(-wellen).	94%
Evaluationen dienen dazu, eine Kampagne besser steuern zu können.	88%
Evaluationen dienen der Ermittlung der Effektivität der Kampagne.	86%
Evaluationen dienen der Legitimierung der eingesetzten Mittel gegenüber der Öffentlichkeit.	79%
Evaluationen dienen der Legitimierung der eingesetzten Mittel im eigenen Haus.	74%

Aussagen contra Evaluation	Zustimmung
Evaluationen von Komm.kampagnen wären durchaus wünschenswert, leider fehlen dazu die finanziellen Mittel.	83%
Evaluationen von Kommunikationskampagnen sind in Deutschland nicht üblich.	30%
Evaluationen von Kommunikationskampagnen sind nicht nötig, da sie meist keinen Erkenntnisgewinn bringen.	23%
Häufig ist eine Evaluation einer Kommunikationskampagne politisch gar nicht erwünscht.	22%

Abbildung 8: Bewertung negativer Aspekte von Evaluation durch die Kampagnenverantwortlichen deutscher Bundes- und Landesministerien (N = 33-36)

sehr selten durchgeführt zu werden. 23 von 34 Befragten sagen, dies sei nie oder mehrheitlich nicht der Fall.

Generell sagen vier von zehn Kampagnenverantwortlichen, dass Kommunikationsaktivitäten in ihrem Hause mehrheitlich evaluiert würden, 60% dagegen teilen mit, Kampagnen würden bei ihnen im Nachhinein mehrheitlich nicht evaluiert. Dies wird maßgeblich auf niedrige Kommunikationsbudgets zurückzuführen sein, da ganze 83% der Verantwortlichen der Aussage zustimmen, Evaluationen seien wünschenswert, dazu fehlten aber die finanziellen Mittel (siehe Abbildung 8).

Bei der Mehrheit der befragten Ministerien beträgt das Evaluationsbudget bis zu 5% des gesamten Kampagnenbudgets, bei einer Minderheit werden lediglich interne personelle Ressourcen dafür aufgewendet. Die häufigste Evaluationsmethode sind Expertengespräche, gefolgt von quantitativen Pre-Post-Befragungen und der Analyse amtlicher Statistiken.

Es fällt zudem deutlich auf, dass Kampagnenverantwortliche, die Evaluationen durchführen (lassen), auch eine positivere Meinung über deren Nützlichkeit äußern. Dieser statistische Zusammenhang ist über alle fünf Aussagen aus Abbildung 7 hinweg signifikant. Dieser Befund lässt zwei Schlüsse zu:

Die Entscheidung, eine Evaluation durchzuführen, ist neben budgetären Erwägungen maßgeblich von der persönlichen Einstellung der Verantwortlichen abhängig. Sehen diese keinen direkten Nutzen bzw. schreiben dem Thema wenig Relevanz zu, so wird auf eine Durchführung verzichtet. Darauf deutet die Zustimmung zu den in Abbildung 8 ersichtlichen Contra-Thesen, von jedem Fünften bis Dritten geäußert, hin.

Ebenso ist denkbar, dass mit der erstmaligen oder wiederholten Durchführung einer Evaluation auch die Wertschätzung ihr gegenüber steigt, da den Verantwortlichen der Nutzen vor Augen geführt wird. Diese Art des organisationalen Lernens ist bei häufigerem und methodisch korrektem Gebrauch von Evaluationsinstrumenten aufgrund ihrer Effizienzoptimierungsfunktion (Kosteneinsparung weniger wirksamer Kanäle) zu erwarten.

VI) Die weltweit größte Bibliothek staatlicher Kampagnenberichte

480 aufschlussreiche Kampagnenbeispiele

Im Zuge der Quellenakquise hat das MACC-Projekt weltweit den umfangreichsten Dokumentenkörper an Evaluationsberichten zu staatlichen Kommunikationskampagnen (public communication campaigns) zusammengestellt: Insgesamt konnten ca. 480 staatliche Dokumente akquiriert werden, darunter 74 aus Deutschland, 288 aus den übrigen Untersuchungsländern sowie zusätzlich ca. 120 weitere Kurzfassungen von Berichten aus Großbritannien.

Diese Sammlung soll sowohl für weitere Forschungszwecke, als auch als Einblick für die politische Praxis und interessierte Öffentlichkeit frei zugänglich zur Verfügung stehen. Eine Liste der 164 analysierten Berichte findet sich auf den Webseiten von Change Centre. Abbildung 11 im Anhang gibt einen Überblick über die Themen, zu denen Kampagnenberichte und damit teilweise sehr aufschlussreiche Erfahrungswerte unterschiedlicher Ministerien zu vergleichbaren Kommunikationszielen vorliegen.

Dokumentensammlung kann zur Verfügung gestellt werden

Häufigere Evaluation führt zu positiverer Wertschätzung

VII) Empfehlungen für die Evaluation öffentlicher Kampagnen

Die entscheidenden Evaluationsfehler vermeiden

Aufgrund von Budgetrestriktionen, politischen Interessen und der Komplexität von Kommunikationskampagnen und ihren Wirkungen stellen aussagekräftige Evaluationen ein kompliziertes Unterfangen dar. Dabei wurden in der Vergangenheit institutionenübergreifend, das heißt sowohl von internen Selbstevaluationen unterschiedlichster Ministerien als auch externen Auftragnehmern wie Forschungsinstituten vielfach gravierende Fehler begangen. Eine Liste zu vermeidender Fehler kann auf Anfrage durch das Change Centre-Team zur Verfügung werden.

Bei der Frage, wie öffentliche Kampagnen und ihre Evaluationen zukünftig optimiert werden können, können auf Basis der Studienergebnisse ein dutzend Empfehlungen ausgesprochen werden. Die wichtigste Forderung beinhaltet die Anwendung validerer Evaluationsmethoden, das heißt konkret: Die Verwendung spezifischer Evaluationsdesigns hängt selbstverständlich auch von den verfügbaren Ressourcen ab. Unabhängig davon existieren jedoch zentrale Standards der Sozialforschung, ohne die eine Bemessung der Kampagnenwirkung nicht vollzogen werden kann. Ausschlaggebend ist nicht allein die Ermittlung der Kampagnenreichweite sowie der erzielten Wirkungen.

Der entscheidende Schritt ist die Verknüpfung dieser beiden Fragen auf Individualebene: Hat derjenige, der die Kampagne wahrgenommen hat, sein Wissen, seine Einstellungen oder sein Verhalten in der gewünschten Art verändert? Und kommt diese Verände-

rung in der Gruppe derjenigen mit Kampagnenkontakt häufiger vor als in einer Gruppe von Menschen ohne Kampagnenkontakt (Vergleichsgruppe)? Dieser Grundsatz muss unabhängig von der konkreten Evaluationsmethode eingehalten werden, sei es nun bei einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung zur aktuellen Gesundheitskampagne oder Einstellungsinterviews bei einer Rekrutierungskampagne bspw. für Polizei oder Freiwilligendienste.

Daneben ist die systematische Dokumentation von Kampagnen und Evaluationen zentral. Nur so lässt sich von (positiven und negativen) Fallbeispielen lernen. Wie die Analyse gezeigt hat, werden in fast allen Ländern Verkehrssicherheits-, Umwelt- oder Anti-Alkohol-Kampagnen durchgeführt – nicht jeder muss das Rad also neu erfinden. Mithilfe eines auf einzelner Länderebene einheitlichen (gegebenenfalls zentral von der jeweiligen Staatskanzlei gesteuerten) Evaluationssystems könnten also Erkenntnisse vergleichbar gemacht werden. Diese könnten intern auch für spätere Nachfolger als Informationsquelle dienen. Schließlich könnte auch eine obligatorische Evaluierung ab einem gewissen Budgeteinsatz gesetzlich festgeschrieben werden, wie es weltweit in einigen Ländern der Fall ist.

VIII) Über die Change Centre Foundation

Die im Jahr 2009 von Prof. Dr. Joachim Klewes gegründete gemeinnützige Change Centre Stiftung arbeitet als „Think Tank“ zu den Themen sozialer Wandel, Innovation und Transformation. Sie will den internationalen Gedanken- und Wissensaustausch wie auch die Wissensvermittlung, Ausbildung und Lehre rund um Veränderun-

Liste häufig begangener Fehler auf Anfrage

Hausinterne oder länderweite Evaluationssysteme empfohlen

gen in Wirtschaft und Gesellschaft fördern.

Die Stiftung arbeitet politisch und weltanschaulich unabhängig und engagiert sich im Hinblick auf

- die Organisation von Veranstaltungen zum nationalen und internationalen Austausch mit Fachwissenschaftlern und Praktikern über die Grundlagen von Veränderungsprozessen in Wirtschaft und Gesellschaft („Change Labs“).
- die Entwicklung von Methoden zur Messung und Dokumentation von Veränderungsprozessen in Wirtschaft und Gesellschaft.
- die Grundlagenforschung im Bereich auf Veränderungsprozessen in Wirtschaft und Gesellschaft.

Zu ihren jüngeren Projekten in 2011 gehört die „Partizipationsstudie NRW“, eine Expertenbefragung zur Verbesserung von Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten in Nordrhein-Westfalen. Die Ergebnisse können unter <http://www.change-centre.org/de/2011/partizipation/> heruntergeladen werden.

Im Jahr 2010 hat die Change Centre Stiftung die aktuell größte Parlamentarierstudie Deutschlands (DEUPAS) zum Thema sozialer Wandel durchgeführt. Den Ergebnisbericht finden Sie unter <http://www.change-centre.org/de/parliament-study/>

Im Jahr 2011 ist unter anderem eine vergleichende Wertestudie von Bevölkerung und Abgeordneten veröffentlicht worden.

Zu den aktuellen Publikationen zählt: „Die Bürger sollen es richten“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44-45/2011: Demokratie und Beteiligung

Die **Change Centre Consulting GmbH** wirkt als Treuhänderin der Change Centre Foundation. Sie leistet Forschung, Evaluation, Beratung und Training zu Veränderungs- und Innovationsprozessen in Organisationen, in der Gesellschaft und bei Individuen. Ihre Auftraggeber sind Firmen und öffentliche Institutionen.

Anhang

Abbildung 9: Verteilung des Untersuchungsmaterials auf die Untersuchungs-länder

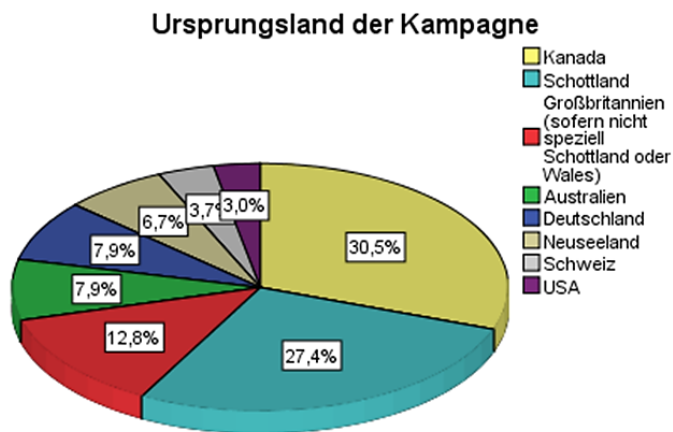
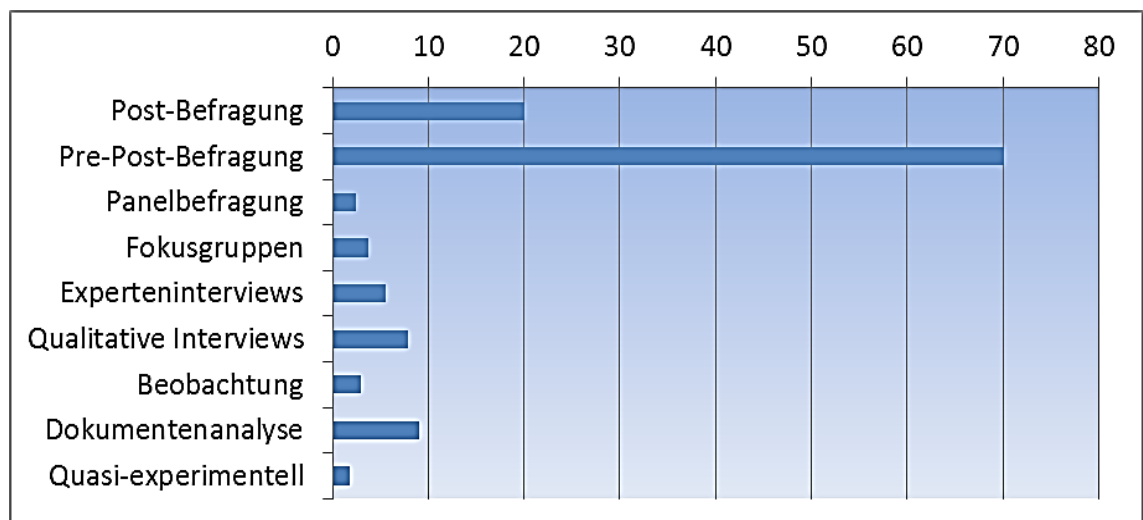


Abbildung 10: Verteilung vorgefundener Erhebungsdesigns (prozentuale Häufigkeit, Mehrfachkombinationen möglich)



Ergänzende Erläuterung zu Evaluationsdesigns

Das in der Analyse am häufigsten vorgefundene Evaluationsdesign ist die quantitative Pre-Post-Befragung, also jeweils eine Repräsentativbefragung vor und eine nach der Kampagnendurchführung, wobei erstere als baseline-Messung zum Vergleich herangezogen wird.

Es ist allerdings ein Trugschluss, wenn alleine die Antwortdifferenzen der Befragten vor und nach der Kampagnendurchführung betrachtet werden. Diese Unterschiede können, gerade bei mehrmonatigen Kampagnen, zwischenzeitlich auch durch andere gesellschaftliche Faktoren und Entwicklungen verursacht worden sein.

Vielmehr muss, wie zuvor dargelegt, eine im Nachhinein (ex-post-facto) bei der statistischen Analyse durchzuführende und daher ohne Mehrkosten realisierbare Differenzierung der Antworten zwischen Befragten mit Kampagnenkontakt und solchen ohne Kampagnenwahrnehmung vorgenommen werden. Denn nur wer Kontakt zu der Kampagnenbotschaft hatte, kann von dieser in seinem Denken und Handeln beeinflusst worden sein - ein logischer Schluss, der jedoch nur bei jeder vierten von zehn quantitativen Evaluationen berücksichtigt worden ist.

Lediglich bei 63 der 164 Kampagnen wurde eine solche ex post facto-Unterscheidung von Kampagnenrecallern und -nichtrecallern durchgeführt. Ohne eine solche Ermittlung der Kampagnenexposition bzw. -wahrnehmung ist bei den vorliegenden, nicht-experimentellen Survey-Designs eine Kausalität zwischen Kampagnendurchführung und Verhaltenswandel nicht nachzuweisen.

Oftmals ergänzend hierzu können qualitative Methoden wie Fokusgruppen oder Experteninterviews wichtige Erkenntnisse über die subjektive Wahrnehmung und Funktionsweise der Kampagnen liefern. Sie sind besonders dann angebracht, wenn konkrete Gestaltungsmerkmale für zukünftige Kampagnenwellen untersucht werden, bspw. Assoziationen des Slogans oder Logos. Diese Methoden wurden jedoch weltweit deutlich seltener von Kampagnenevaluatoren eingesetzt.

Abbildung 11: Hauptthema der analysierten Kampagnen

Hauptthema der Kampagne	Häufigkeit	Gültige Prozente
Verkehrssicherheit	24	14,6
(Anti-)Missbrauch; Gewalt (abuse); anti-soziales Verhalten	13	7,9
Bildungsförderung	12	7,3
Prävention härteren, illegalen Drogenkonsums	11	6,7
Tabakprävention	9	5,5
Wirtschaftsförderung	9	5,5
Pandemieprävention (bspw. Influenza) sowie Förderung von Hygienemaßnahmen	8	4,9
Katastrophenschutz- und Notfallvorbereitung	8	4,9
Umweltschutz und Energiesparen	8	4,9
Förderung von Bewegung und gesünderer Ernährung	6	3,7
Alkoholprävention	5	3,0
Einbürgerung, Einwanderung, Reisebestimmungen	5	3,0
Steuer(erleichterung), Promotion von Regierungsprogrammen	5	3,0
Krebsvorsorge und -prävention (Tabakkonsum ausgenommen)	4	2,4
Vielfalts / Diversity- und Toleranz	4	2,4
Feuerschutz, Rauchmelder	4	2,4
Rekrutierung für Polizei	3	1,8
Lebensmittel- und Biosicherheit	3	1,8
Geistige oder körperliche Behinderung	3	1,8
HIV/AIDS-Prävention	2	1,2
Rekrutierung für weitere staatliche Dienste (Gesundheit, Feuerwehr, Pflege)	2	1,2
Tourismus-, Landes- und Standortmarketing	2	1,2
Schwangerschaft	2	1,2
Ehrenamtliches Engagement, Freiwilligendienst	2	1,2
Organspende	2	1,2
Sicherheit, Kriminalität	2	1,2
Rekrutierung für Militär, Streitkräfte	1	0,6
Volkszählung	1	0,6
Schwarzarbeit	1	0,6
Wahlauf Ruf / Wählerregistrierung	1	0,6
Währung(sreform)	1	0,6
Ehrung von Veteranen	1	0,6
Gesamt	164	100,0

Impressum:

VisdP:

change centre foundation

Prof. Dr. Joachim Klewes

Ossum 14 / Schloß Pesch

D-40668 Meerbusch

www.change-centre.org

info@change-centre.org

+49 (0) 21 59 678 6968