



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU

Erfahrungen mit der Valorisierung von Evaluationen im BAFU

Evaluation der Valorisierung der Empfehlungen der im Jahr 2008 fertiggestellten Evaluationen im BAFU
Konzept- und Vollzugsevaluation

Reinhard Zweidler

18.5.2011

Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung



Gegenstand und Fragestellungen

Die Evaluation gibt Auskunft, ob und wie die Nutzung von BAFU-relevanten Evaluationsempfehlungen erfolgt für

- BAFU-eigene Evaluationen
- VOBUs (ex-ante RFAs)
- Evaluationen durch Kontrollorgane des Bundes

Fragestellungen

- Erfolgt eine angemessene und fristgerechte Nutzung der Evaluationsempfehlungen?
- Existiert eine amtsweite Kultur bezüglich Nutzung von Evaluationsergebnissen ?
- Ist das Valorisierungskonzept für den Vollzug in den Fachabteilungen tauglich, bekannt und akzeptiert?
- Befördern die bestehenden organisatorischen Vorgaben eine zureichende und zureichend schnelle Umsetzung?
- Gibt es aus der Praxis verallgemeinerbare Erfahrungen?



Hintergrund: Die Wahrnehmung durch die befragten Direktionsmitglieder

- Es gibt keine Systematik der Valorisierung
- Evaluationen sind eine Black-Box
- Informationen im Amt sind eine Holschuld

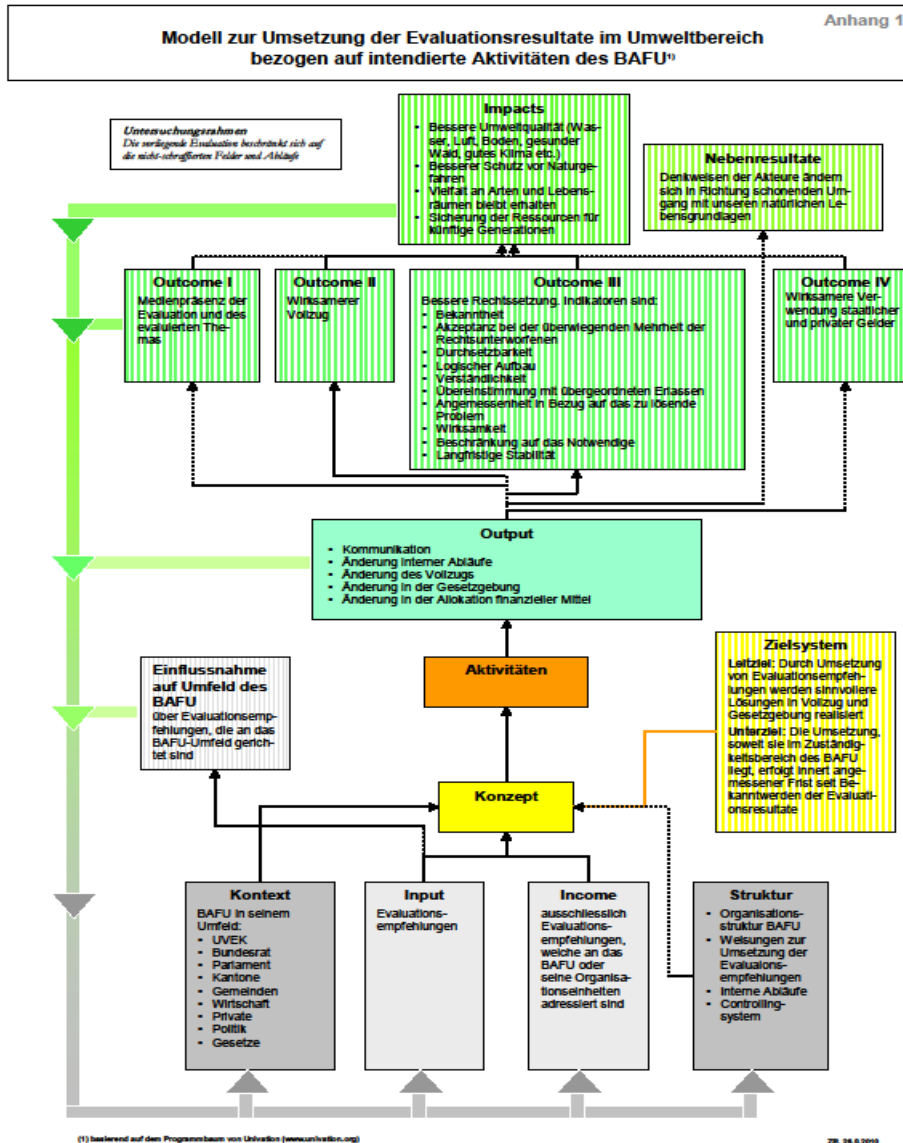
*„Es gibt auch **keine Systematik** darüber, was das Amt tut und was andere Akteure mit Empfehlungen tun sollten. Die überlässt man der Intelligenz der Projektleitungen. Anders ist es bei den Prüfungen durch die EFK und die PVK. Hier positionieren wir uns als Amt in Bezug auf die Empfehlungen immer offiziell....Es gibt in diesen Fällen immer ein Direktionsmitglied, das sich vertieft mit den Evaluationsergebnissen befasst und in der Direktion rapportiert“*
Interview F-4.1

*„Ich habe keinerlei Feedback von Evaluationen, ausser sie würden in meinem Pfeiler durchgeführt. Das ist etwas, das vollständig an mir vorbeigeht....Bei den VOBUs ist es anders, hier gibt es eine klare Weisung und hier kenne ich auch die Resultate. Aber die **Evaluationen sind eine richtige Blackbox**... Vielleicht liegt das auch daran, dass die Leute im Evaluationswesen eine Sprache sprechen, die ein normaler Mensch nicht mehr versteht“* Interview D-2.1

*„Man muss halt in unserem Amt **Informationen** suchen. Die Beschaffung von Informationen in diesem Amt ist immer noch eine **Holschuld**, auch wenn jeden Tag so viele Papiere versendet werden, dass man sie kaum alle lesen kann.““*
Interview F-3.1.



Vorgehen: Konzept- und Output-Evaluation; Wirkungsmodell





Methodik:

Hauptfokus auf Gewinnung grundlegender Daten und qualitative Aspekte

Problematik: Evaluationsverantwortung bei einzelnen Fachabteilungen führt im Amt zu uneinheitlicher und lückenhafter Dokumentation

- **Stichprobe:** Die 18 im Jahr 2008 fertiggestellten Evaluationen und VOBUs mit 55 an das BAFU bzw. an das BAFU und Dritte gerichteten Empfehlungen
- **Dokumentenanalyse in zwei Durchgängen:** Auswertung sämtlicher im IDM vorhandener Dokumente zu den untersuchten Evaluationen und den entsprechenden Folgearbeiten; Auswertung der in der Folge ergangenen Rechtserlasse; je eine Erhebungsrunde vor und nach den Interviews
- **Teilstrukturierte Interviews:** 20 ca. einstündige Gespräche mit BAFU-Verantwortlichen für die untersuchten Evaluationen auf allen Hierarchiestufen (2 Direktionsmitglieder, 3 Abteilungsleitende, 6 Sektionsleitende, 9 wissenschaftliche Mitarbeitende) zu allen Aspekten der Valorisierung
- **Online-Umfrage:** Kurzbefragung sämtlicher 345 BAFU-Mitarbeitenden, die in jenen Abteilungen tätig sind, welche die untersuchten Evaluationen betreuten, über ihre Kenntnis des für die Valorisierung massgeblichen Regelwerks und die interne Kommunikation der Evaluationsergebnisse
- **Expertengespräche:** 2 Expertengespräche mit Evaluationsverantwortlichen vergleichbarer Bundesämter (BAG, BJ)



Kriterien für die Beurteilung des Valorisierungskonzepts

Annahme:

Die Tauglichkeit eines Konzepts kann anhand der gleichen Kriterien beurteilt werden, die für die Beurteilung der Tauglichkeit von Rechtserlassen gelten. Es sind dies:

- Bekanntheit
- Akzeptanz bei der überwiegenden Mehrheit der Rechtsunterworfenen
- Durchsetzbarkeit
- Logischer Aufbau
- Verständlichkeit
- Übereinstimmung mit übergeordneten Erlassen
- Angemessenheit in Bezug auf das zu lösende Problem
- Wirksamkeit
- Beschränkung auf das Notwendige
- Langfristige Stabilität



Das Valorisierungskonzept für Evaluationsempfehlungen im BAFU

Das Valorisierungskonzept ist nicht einheitlich kodifiziert, sondern auf verschiedene Dokumente verstreut.

Ein BAFU-Jurist hat die beste **Kurzfassung** des Konzepts gegeben:

„Man muss immer überlegen, macht eine Empfehlung Sinn, entspricht sie übergeordnetem Recht und ist sie politisch überhaupt durchsetzbar.

Danach muss man prüfen, wer was tun soll. Es ist nötig, einen Aktionsplan zu erstellen.

Die Umsetzung von Evaluationsempfehlungen muss über die Fachabteilung erfolgen. Der zuständige Vizedirektor ist über die Linie zu informieren. Er entscheidet, ob und wie er die Gesamtdirektion informiert... Natürlich müssen gegebenenfalls auch weitere Betroffene, etwa Kantone oder andere Ämter, über die Ergebnisse informiert werden.“

aber auch gesagt:

„ Die grundlegenden Regeln sind vorhanden. Im konkreten Fall muss man sie halt auslegen, um zu einem richtigen Resultat zu kommen. Das ist für Nichtjuristen bekanntlich nicht immer einfach.“



Das Valorisierungskonzept in der Praxis

Ausser in der Rechtsabteilung wurden über alle Hierarchiestufen hinweg ausschliesslich solche Antworten zum Valorisierungskonzept gegeben:

„Davon habe ich noch nie gehört. Müsste ich das kennen?“

2.1.1.)

(Interview L-

„Ich habe keine Ahnung, ob es solche Regeln gibt.“

(Interview B-2.1.1.)

„Uns war kein solches Konzept bekannt, aber wenn ich das höre, dann tönt es logisch. Irgendwie haben wir wohl instinktiv alles richtig gemacht.“

(Interview A-2.1.1.)



Ergebnis 1:

Beurteilung des Valorisierungskonzepts für ex-post-Evaluationen

Das Valorisierungskonzept für ex-post-Evaluationen im BAFU ergibt sich aus einer Vielzahl unkoordinierter Dokumente.

- Es erfüllt die in der Evaluation formulierten Kriterien für ein taugliches Konzept nicht, weil es, ausser bei den Juristen, nicht bekannt und dazu stark interpretationsbedürftig ist.
- Es ist aber logisch und würde akzeptiert, wenn es klar kommuniziert würde.



Ergebnis 2:

Tauglichkeit, Bekanntheit und Akzeptanz der VOBV-Vorgaben

Tauglichkeit

Alle Personen, die Erfahrung mit VOBVs haben, sind vom Nutzen des Instruments überzeugt. Als besonders positiv wird die Betreuung durch die Abteilung ÖVB und generell der vermehrte Einbezug ökonomischer Aspekte in die Umweltarbeit genannt.

Bekanntheit

Im Jahr 2008 waren die VOBV-Vorgaben in denjenigen Fachabteilungen, die VOBVs durchzuführen hatten, nicht bekannt.

Mitte 2010 gaben 60% der antwortenden Kaderpersonen an, die VOBV-Weisung zu kennen. Von denjenigen Personen, die an einer oder mehreren Evaluationen beteiligt waren, gaben 83.3% an, die Weisung zu kennen.

Akzeptanz

Die VOBV-Vorgaben stiessen nirgends auf Kritik und werden, soweit bekannt, allgemein akzeptiert.



Die untersuchten Evaluationen

01. Altlastenfonds des Bundes (VASA) [Evaluation der EFK](#)
02. Wasserwirtschaft Schweiz 2007, Auslegeordnung mit Thesen zur Weiterentwicklung
03. Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Schweizer Klimapolitik nach 2012 (VOBU)
- 03.a Volkswirtschaftliche Auswirkungen von CO₂-Abgaben und Emissionshandel für das Jahr 2020 - Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen mit Hilfe eines allgemeinen Mehrländer-Gleichgewichtsmodells (VOBU)
- 03.b Reduktion Treibhausgasemissionen: Gutachten Sekundärnutzen (VOBU)
04. Ereignisanalyse Hochwasser 2005 (Band 2) und Synthesebericht
05. Evaluation Überschnittsaktivitäten BAFU/BASPO/SAC im Bereich Sport und Tourismus mit Empfehlungen
06. Zwischenevaluation Dienstleistungszentrum für nachhaltige Mobilität (DZM)
07. VASA-Revision – volkswirtschaftliche Auswirkungen (VOBU)
08. Teerhaltiges Ausbauasphalt: Wirtschaftliche Folgen eines Verbotes des Heisseinbaus (VOBU)
09. Zielgruppenanalyse Fischer (VOBU)
10. Evaluation Sömmerung 2007
11. Elektromog, Stichprobenkontrolle 2007 der Qualitätssicherungssysteme
12. Landschaftsgestaltung mit sauberem Aushub - Beispielkatalog und Auswertung – Evaluation von Praxisbeispielen
13. Programmverhandlungen NFA
14. Evaluation der VOC-Lenkungsabgabe, [Evaluation der EFK](#)
15. Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren
16. Pflanzenschutzmittel im gewerblichen Gartenbau
17. Fischaufstieg am Hochrhein
18. Lärmarme Strassenbeläge innerorts



Die untersuchten Evaluationen und Empfehlungen

Fragegeber	Anzahl Studien	Anzahl BAFU-Empfehlungen	Empfehlungen im BAFU valorisiert	Empfehlungen im BAFU umgesetzt / begonnen
Übergeordnete Stellen (EFK)	2	13	8	8
Spezifische Fachstellen (DZM, Cercl'Air, Wasser Agenda 21, AGRIDEA)	4	2	2	2
BAFU ex post-Evaluationen mit anderen (ASTRA / BASPO + SAC + Swiss Olympic)	2	8	8	8
BAFU ex post-Evaluationen	6	22	22	21
BAFU (VOBU, Massnahmenanalyse)	3	0	0	0
BAFU (VOBU, Zielgruppenanalyse)	1	2	2	2
Gesamt	18	55	50	49



Kriterien für die Beurteilung einer angemessenen Nutzung der Empfehlungen

1. Schritte der Valorisierung

- Prüfung, ob die Empfehlung umgesetzt werden soll
- Entscheid darüber, wer, wenn die Umsetzung beschlossen wird, diese auch ausführt (in der Regel die Fachabteilung)
- Information in der Linie
- Kommunikation der Ergebnisse gegenüber weiteren beteiligten Akteuren

2. Wahl der angemessenen Handlungsoptionen

- Änderung interner Abläufe
- Änderung im Projektdesign
- Änderung im Vollzug
- Änderung der Rechtssetzung
- Änderung in der Allokation finanzieller Mittel

3. Fristgerechte Nutzung

- Umsetzung der gewählten Handlungsoption durch das BAFU innerhalb des Kontrollzeitraums von 1,5 – 2,5 Jahren



Ergebnis 3:

Beurteilung der Nutzung von Evaluationsergebnisse

- Insgesamt werden Evaluationsergebnisse im BAFU angemessen und innert nützlicher Frist genutzt. Zu allen Evaluationsempfehlungen werden in kurzer Frist Entscheidungen über die Umsetzung gefällt.
- Die Umsetzung, soweit sie in der Zuständigkeit des BAFU liegt, erfolgt ausserordentlich speditiv.
- Allerdings wurde eine Evaluation der EFK (Evaluation VOC-Abgabe) bis zum Prüfzeitpunkt nicht umgesetzt.
- Eine Beurteilung, ob das BAFU alle prinzipiell möglichen Handlungsoptionen bei Empfehlungen, die an andere Akteure (Parlament, Kantone etc.) gerichtet waren, ausgeschöpft hat, war mangels vertiefter Spezialkenntnisse in den betr. Fachgebieten nicht möglich. Es konnte aber festgestellt werden, dass verschiedentlich versucht wurde, gegenüber Kantonen mit finanziellen Anreizen über NFA-Programmvereinbarungen im Sinne der Empfehlungen zu wirken.



Ergebnis 4:

Organisatorische Vorgaben – Kommunikation

- Angesichts der bemerkenswert guten Resultate scheinen die allgemeinen organisatorischen Vorgaben des Amtes, soweit vorhanden und bekannt, im Prinzip zu funktionieren. Insbesondere wird, entgegen den in Kaffegesprächen oft gehörten Klagen, das amtsinterne Planungstool „e-strat“ geschätzt.
- Die Resultate sprechen für eine hohe Bereitschaft der Mitarbeitenden aller Stufen des Amtes, Massnahmen und Politiken zu verbessern und effizienter zu gestalten.
- Erheblicher Verbesserungsbedarf besteht im Bereich Kommunikation, insbesondere innerhalb der Direktion, unter den verschiedenen Pfeilern des Amtes, zwischen den Abteilungen und teilweise sogar innerhalb der Abteilungen. Evaluationen nur ins Netz zu stellen ist keine ausreichende Kommunikationsleistung.



Mögliche Gründe für das Ergebnis

- Stichprobe
- Nur 2 der 18 Evaluationen wurden von übergeordneten Stellen in Auftrag gegeben. Die Empfehlungen einer dieser Evaluationen wurden nicht umgesetzt
- Alle Evaluationen (ausser EFK und AGRIDEA) wurden vom BAFU voll oder hauptsächlich finanziert, und zwar weitgehend aus den Abteilungsbudgets
- Mehrere Evaluationen wurden wenigstens teilweise auch mit der Absicht in Auftrag gegeben, um ein von den Fachleuten der Abteilungen in der Praxis schon erkanntes Verbesserungspotenzial wissenschaftlich zu untermauern und für die anstehenden politischen Auseinandersetzungen die notwendigen Argumente zu liefern bzw. eine entsprechende Kommunikation gegen aussen zu ermöglichen