

2003

Begleitgruppe Evaluation

Jahresbericht des Präsidenten 2002

Prof. Peter Knoepfel

JAHRESBERICHT 2002 DES PRÄSIDENTEN DER BEGLEIT-GRUPPE "EVALUATION IM PROGRAMM ENERGIESCHWEIZ"

Die Begleitgruppe¹ hat an ihren drei Sitzungen² neben Anregungen zu den sogenannt punktuellen Evaluationen³ hauptsächlich mit strategischen Fragen der Evaluationsdurchführung (Schnittstellen Evaluation/Controlling/Monitoring; Umsetzung) sowie mit zwei von ihr angelegten strategischen Evaluationen⁴. Ausserdem befasst e sich die Begleitgruppe mit der Fortschreibung der Planung de strategischen Evaluationen für die Jahre 2003 folgende.

STRATEGISCHE FRAGEN DER EVALUATIONSDURCHFÜHRUNG

Schnittstellen Evaluation/Controlling/Monitoring

Das vom Evaluationsberater vorgelegte Papier "Schnittstellen zwischen Evaluation, Controlling und Monitoring"⁵ bezweckt die systematische Bereitstellung von periodisch erhobenen

¹ Zusammensetzung: Andreas Balthasar (Interface); Hanspeter Eicher (Eicher & Pauli AG); Peter Knoepfel (Präsident) (IDHEAP); Hans-Luzius Schmid (BFE); Peter Stucki (Energiefachstelle Kanton BL); Jean-Louis Zanasco (Ville de Genève) (ab Juli, vorher: Emmanuel Sangra (Canton de Genève)). Ständige Gäste: Lorenz Frey-Eigenmann (Federas Beratung AG; Evaluationsberater des BFE); Maya Jegen (BFE), Nachfolgerin von Pascal Previdoli (BFE).

² 24. Januar, 23. Mai, 30. Oktober.

³ Für diese Kategorie von Evaluationen ist primär das BFE (in Zusammenarbeit mit seinem Evaluationsberater) zuständig. Gemässen ihrem Pflichtenheft befasst sich die Begleitgruppe damit nur am Rande. Es sind dies Evaluationen mit relativ kurzer Laufzeit und punktueller Fragestellung, die im Berichtsjahr zu folgenden Themen durchgeführt wurden: Energieforschung der öffentlichen Hand, Kommunikationsstrategie und einzelner Kampagnen von EnergieSchweiz, ENET, Wirkungsanalyse des Labels Energiestadt, Wirkungen von Simulator-Demonstrationsverfahren.

⁴ Im Berichtsjahr wurden auch Zwischenergebnisse einer dritten "strategischen" Evaluation diskutiert, die allerdings nicht von der Begleitgruppe initiiert wurde. Es handelt sich um die Untersuchung der Erklärungsgründe für unterschiedliche Energiekennzahlen der Kantone. Diese Studie wird vom Departement Erfolgskontrolle des BFE in Zusammenarbeit mit den Kantonen begleitet. Sie geht der Frage nach, weshalb die in einer Studie von Wüest & Partner für dreizehn Kantone ausgewiesenen Energieverbrauchsdaten für Neubauten (Wohnen) sehr divergierende Energiekennzahlen aufweisen.

⁵ Federas/EnergieSchweiz: Evaluationsberatung: Grundlagenpapier für den Workshop der Begleitgruppe Evaluation 15.1.2002.

Output-Daten (Controlling) und Daten des Programm Monitorings (Angaben, aus denen die Entwicklung des Gesamtenergieverbrauchs ermittelt werden) für Evaluationen, die als "nachträgliche, wissenschaftliche und empirisch gestützte Beurteilungen der Konzeption, des Vollzugs und der Wirksamkeit energiepolitischer Massnahmen und Aktivitäten" definiert werden und Wirkungsketten und Kausalzusammenhänge aufzeigen. Damit sollen sie eine Beurteilung von Erfolg oder Misserfolg von Massnahmen, Programmen oder ganzen Politiken ermöglichen. Die beim Bundesamt verfügbaren einschlägigen Controlling- und Monitoring-Daten⁶ sollen inskünftig automatisch allen an Evaluationsprojekten beteiligten Forschungsteams bei Vertragsabschluss überreicht werden. Darüber hinaus wird laufend überprüft, welche aus den Evaluationen stammenden Daten im Sinne eines Bottom-up-Ansatzes nach Abschluss der Evaluationsprojekte in das Set der Monitoring-Daten aufgenommen und dementsprechend auch nach Projektabschluss weiter gesammelt werden sollen. Die Evaluationsberichte sollen sich ausdrücklich zu dieser Frage äussern. Im Rahmen der beabsichtigten Evaluation des Controlling/Monitoring-Systems (gemäss Plan im Jahre 2003/2004) sollen dazu konkrete Vorschläge formuliert werden. Die Begleitgruppe sieht gegenwärtig keinen Bedarf für die Erhebung zusätzlicher Controlling- oder Monitoring-Indikatoren, der sich aus besonderen Anforderung von Evaluationsprojekten herleiten liesse.

Umsetzung der Evaluationsergebnisse

Die Begleitgruppe legt grossen Wert darauf, dass die Evaluationsergebnisse inskünftig systematischer und konsequenter umgesetzt werden als in der Vergangenheit. Sie begrüsst die vom Programmleiter EnergieSchweiz zu diesem Zweck herausgegebene "Richtlinie für die Umsetzung". Danach sollen die Bereichs- und Projektleiter innert nützlicher Frist zu den Empfehlungen der EvaluatorInnen zuhanden der Programmleitung schriftlich Stellung nehmen. Sie sollen darlegen, welche Empfehlungen wie und bis wann umgesetzt werden und begründen, warum andere Empfehlungen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden sollen. Die betroffenen Sektionen prüfen diese Stellungnahmen und macht der Programmleitung Vorschläge für das weitere Vorgehen. Wichtig ist das in der Richtlinie vorgesehe Controlling: Danach sollen die Bereichs- und Projektleiter spätestens nach einem Jahr einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Evaluationsergebnisse und die erreichten Verbesserungen vorlegen.

Die Richtlinie enthält detaillierte Angaben über die Zuständigkeiten der einzelnen Akteure im Evaluationsprozess. Für die Umsetzung unterscheidet sie Zuständigkeiten für die Publikation, Information und Medienmitteilungen, für den Versand der Publikation an die interessierten

⁶ Für das Controlling: Dokument vom 25. September 2002: Controlling EnergieSchweiz: Prozesshandbuch für BFE-Mitarbeitende; insbesondere Punkt 5, Punkt 6 (Liste der Leistungs- und Marketingindikatoren); für das Monitoring: Daten bei der Sektion "Erfolgskontrolle" des BFE.

Kreise, für Lehren aus den Berichten, für die Umsetzung der Empfehlungen in Programme und Massnahmen, für das Monitoring und die Kontrolle der Umsetzung sowie für die Berücksichtigung einer Evaluation und ihrer Ergebnisse im Rahmen des Syntheseberichts Evaluation sowie des Jahresberichts EnergieSchweiz⁷.

STRATEGISCHE PROJEKTE: NETZWERKE UND STELLENWERT VON ENERGIE SCHWEIZ IN DER VERKEHRSPOLITIK

Erstmals seit ihrem Bestehen hat die Begleitgruppe dem BFE die Durchführung zweier strategischer Evaluationen vorgeschlagen. Diese zwei Projekte schälten sich im Planungsprozess des Vorjahres (2001) als strategische Bereiche heraus, die für das gesamte Programm EnergieSchweiz von Bedeutung sind. Es handelt sich einerseits um die Positionierung dieses Programms im Rahmen anderer energierelevanter Bundespolitiken (hier: Verkehrspolitik) und um eine in jüngster Zeit stark privilegierte strategische Organisationsstruktur innerhalb des Programms (Netzwerke), von deren Wirksamkeit gemäss einem auch andere Bundespolitiken prägenden Credo viele Akteure überzeugt sind, ohne dass diese Letztere für die Energiepolitik systematisch ausgewiesen worden wäre. Die zwei Projekte greifen damit je eines der aus der Sicht der Begleitgruppe zentralsten internen (Netzwerke) und externen (EnergieSchweiz – Verkehrspolitik) Probleme des Programms auf, deren Lösung weitreichende Folgen für die künftige Programmgestaltung haben könnte.

Auftragsgemäss wurden die Fragestellungen und die Projektskizze von der Begleitgruppe selbst verfasst. Dieser oblag auch die Evaluation der eingegangenen Offerten und die Antragsstellung für die Auswahl der Auftragnehmer zuhanden des Bundesamtes. Zu diesem Zweck erarbeitete die Begleitgruppe einen Kriterienkatalog, der sich an den für solche Verfahren üblichen Bewertungskriterien orientiert⁸. Die vom Evaluationsberater in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt vorgängig ausgewählten Offerten wurden auf schriftlichem Wege durch sämtliche Mitglieder der Begleitgruppe bewertet. Während für das Projekt "EnergieSchweiz – Verkehrspolitik" schliesslich eine Auswahl aus drei Offerten getroffen wurde, ging für das Netzwerk-Projekt leider nur eine einzige Offerte ein, die nach Auffassung der Begleitgruppemitglieder⁹ indessen als solide und von hoher wissenschaftlicher Qualität beurteilt

⁷ Vgl. dazu auch das am 27. Juni 2002, revidierte Dokument "Pflichtenhefte für die Beteiligten an der Evaluation des Programms EnergieSchweiz" (Begleitgruppe und ihr Präsident, Evaluationsberater und Evaluationsverantwortliche im BFE).

⁸ Erfahrung (Durchführung von Evaluation, Kenntnisse des spezifischen Fachbereichs); Problemverständnis (Erfassung der Fragestellung); Leistungen (Design und Methode / wissenschaftliche Qualität, Originalität, Praxisbezug / Umsetzungsorientierung); Wirtschaftlichkeit (Kosten-Nutzen-Verhältnis); Organisation (Projektorganisation und- planung).

⁹ Der Vertreter des offerierenden Büros (Andreas Balthasar) trat selbstverständlich in Ausstand.

wurde. Die Begleitgruppe ist in jeder der projektbegleitenden Arbeitsgruppen durch je ein Mitglied vertreten¹⁰.

Die beiden Projektskizzen finden sich im Anhang zu diesem Bericht.

Projekt "Evaluation der Netzwerke von EnergieSchweiz im Bereich erneuerbarer Energien"

Im Bereich der erneuerbaren Energien bestehen bereits im Rahmen von Energie 2000 aufgebaute Netzwerke (Sonne, Holz, Wärmepumpen, Wind, Geothermie, Kleinkraftwerke und Biomasse). Die Netzwerke Wärmepumpen, Wind und Sonne wurden 1997 evaluiert. Im Gegensatz zum alten Programm (Energie 2000) haben sich die Akteure unter dem seit dem 1. Januar 2001 gültigen Programm EnergieSchweiz neu auch in der überdachenden Agentur für erneuerbare Energien und für Energieeffizienz (AEE) organisiert. Ausserdem werden die bisher dem Bund zur Verfügung stehenden Mittel für Anlagesubventionen neu im Rahmen von Globalbudgets durch die Kantone verteilt. Die Netzwerke sollen auch im Bereich der erneuerbaren Energien nach der Strategie des BFE vermehrt Schwerpunkte bilden, den Eigenfinanzierungsgrad erhöhen und den Wettbewerb von Ideen und Lösungen verstärken. Bei der Verteilung der Mittel auf die Netzwerke sollen die Bedeutung des Energieträgers, die Qualität der Umsetzungsprogramme sowie der Eigenfinanzierungsgrad berücksichtigt werden. 2001 wurden die Netzwerke durch den Bund mit etwa 4.5 Mio. Franken unterstützt. Der Anteil des BFE am Gesamtbudget liegt bei den "älteren" Netzwerken bei 40%, bei den neueren bei 75% bis 100%.

Angesichts der ihnen attestierten strategischen Bedeutung soll die Evaluation abklären, ob sich die Investitionen in diese Netzwerke lohnen, welche energetischen und strukturellen Wirkungen erzielt wurden und ob die Netzwerke entwicklungsfähig sind. Die Evaluation soll die Funktionsweise und die Art der Zusammenarbeit zwischen Netzwerken, Dachorganisationen und weiteren Akteuren untersuchen und Aussagen zu ihren Wirkungen auf der Output-, Impact- und Outcome-Ebene ermöglichen. Daraus abgeleitete Empfehlungen sollen aufzeigen, mit welchen Massnahmen die Zusammenarbeit und die Unterstützung der erneuerbaren Energien optimiert werden können, resp. ob diese Förderstrategie angepasst oder gar grundsätzlich verändert werden soll. Auftragnehmer ist das Büro Interface (Luzern). Das Projekt begann im Juni 2002 und soll Ende Februar 2003 abgeschlossen sein. Der Kostenrahmen beträgt Fr. 150'000.-. Die Projektdurchführung läuft programmgemäss.

¹⁰ Netzwerke: H. Eicher; Verkehrspolitik: P. Knoepfel.

Einbettung von EnergieSchweiz und die Verkehrspolitik des Bundes

Mit einem Drittel des gesamten schweizerischen Energieverbrauchs ist der Verkehr der bedeutendste Verbrauchsbereich, der überdies die grössten Wachstumsraten ausweist. EnergieSchweiz konzentriert sich schwergewichtig auf den Strassenpersonenverkehr (Aufwand gegenwärtig: 8.6 Mio.), will jedoch den Schienen- und Güterverkehr stärker als bisher einbinden. Auf diese Bereiche hat indessen das Programm nur bescheidene direkte Einflussmöglichkeiten. Es stellt sich daher die Frage, wie EnergieSchweiz in die Verkehrspolitik des Bundes eingebettet und wie dieser Verbrauchsbereich mit den Programmzielen auf strategischer und operativer Ebene besser abgestimmt werden kann. Wo liegen Verbesserungspotentiale? Inwiefern sind energiepolitische Gesichtspunkte bei der Politikkonzipierung und -umsetzung der verkehrsrelevanten Bundesämter tatsächlich von Bedeutung? Inwiefern werden solche Zielsetzungen auf Projektebene (nachzuzeichnen in Fallstudien zu Bereichen wie z. B. Langsamverkehr, kombinierte Mobilität, CO₂-Gesetz, Raumplanung etc.) in den betroffenen Bundesämtern (BUWAL, ARE, ASTRA, BAZL und BAV) tatsächlich berücksichtigt?

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollen aufzeigen, wie die Einbettung der Energiepolitik in die Verkehrspolitik des Bundes verbessert und mit welchen Massnahmen die Zusammenarbeit von EnergieSchweiz mit den zuständigen Bundesämtern optimiert werden kann. Auftragnehmer ist ein Konsortium der Büros Ernst Basler & Partner, Polis, Urbaplan und Universität Zürich. Der Kostenrahmen beträgt 150'000 Franken. Das Projekt begann Anfang November 2002 und dauert bis Ende April 2003. Bisher verlaufen die Arbeiten plangemäss.

EVALUATIONSPLANUNG 2003 FF.

Der "Grobplan Evaluation EnergieSchweiz" (Fassung vom November 2002 – Anhang 2) sieht folgende drei strategischen Evaluationen vor, die ansatzweise bereits in der Planung des Vorjahres (2001) enthalten waren:

- Monitoring: Qualität der gewählten Indikatoren und der gelieferten Daten (vgl. oben Punkt 1).
- Kompetenzdelegation an Kantone.
- Nutzen und Wirkung der Warendeklaration bei Geräten.

Aus terminlichen Gründen wurden die geplante Evaluation des Dachprogramms (Rubrik Programmleitung), der Energieagentur (Rubrik Wirtschaft), der Wirkung der Warendeklaration bei Personenwagen (Rubrik Verkehr) und die Analyse der kantonalen Unterschiede bei der Förderung der erneuerbaren Energien (Rubrik erneuerbare Energien) auf das Jahr 2004, die

Analyse der Wirkungen der Kompetenzdelegation an die Kantone (Rubrik Gebäude / Kantone / Bund) sogar auf das Jahr 2005 verschoben.

Wie aus dem Grobplan hervorgeht, konnte dadurch gegenüber der ursprünglichen Planung für 2003 eine "Einsparung" in Höhe von Fr. 325'000.- erzielt werden, was allerdings zu Mehrausgaben in den Jahren 2004 und 2005 führen wird. Der für die Vierjahresperiode 2002-2005 budgetierte Gesamtbetrag von 2,215 Mio. Franken wird damit indessen nicht überschritten.

Die drei für 2003 ausgewählten Bereiche stellen nach Auffassung der Begleitgruppe insofern strategische Evaluationen dar, als sie allesamt einzelne Massnahmen übergreifende Problem-bereiche angehen. So stellt die Überprüfung der Monitoring-Daten eine wichtige Grundlage für die Durchführung aller Evaluationen dar, die im Rahmen von EnergieSchweiz durchgeführt werden. Der Gebäudebereich wird durch verschiedene Marktsektoren (öffentliche Hand, Gebäude, Wirtschaft und erneuerbare Energien) und durch eine Mehrzahl von Massnahmen verschiedener Netzwerke bzw. Agenturen betroffen. Diese Ausgangslage verlangt eine intensive Kooperation zwischen einer Vielzahl von Akteuren innerhalb und ausserhalb von EnergieSchweiz. Die Evaluation der Wirkung der Warendeklaration von Geräten mag auf den ersten Blick eher als eine punktuelle Evaluation erscheinen. Die Begleitgruppe attestiert ihr indessen einen strategischen Charakter, weil das Instrument der Warendeklaration nicht nur im Bereich der Geräte, sondern auch der Motorfahrzeuge oder (in Form von Labels) in anderen Politikfeldern (Gesundheitspolitik, Konsumentenschutz etc.) zur Anwendung gelangt. Ausserdem erhoffen sich die energiepolitischen Instanzen von der Warendeklaration als einem relativ neuen Instrument massgebliche Impulse für die Verbrauchersensibilisierung, wofür in der Schweiz empirische Belege bisher fehlen.

Chavannes-près-Renens, den 25. November 2002

Prof. Peter Knoepfel, Präsident der Begleitgruppe "Evaluation im Programm EnergieSchweiz"