



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

Bundesamt für Energie BFE
Abteilung Energiewirtschaft

Egger, Dreher und Partner AG/ Büro Vatter AG
April 2016

Zwischenevaluation EnergieSchweiz

Schlussbericht



Datum: 13.04.2016

Ort: Bern

Auftraggeberin

Bundesamt für Energie BFE
CH-3003 Bern
www.bfe.admin.ch

Auftragnehmer/in

Egger, Dreher und Partner AG
Aarbergstrasse 30, CH-3011 Bern
info@ed-partner.ch

Büro Vatter AG

Politikforschung & -beratung
Gerberngasse 27, CH-3011 Bern
info@buerovatter.ch

Autoren

Marcel Egger, marcel.egger@ed-partner.ch
Marius Féraud, feraud@buerovatter.ch
Christian Bolliger, bolliger@buerovatter.ch

Begleitgruppe

Oliver Bieri, Interface (externe Evaluationsbegleitung, Interface)
Daniela Bomatter (Geschäftsführerin EnergieSchweiz)
Marianne Sorg (AEE)
Stefanie Elgandy (AEE)
Sophie Perrin (AEW)
Gabriela Weiss di Spirito (AEW)

Diese Studie wurde im Rahmen der Evaluationen des Bundesamts für Energie BFE erstellt.
Für den Inhalt sind allein die Studiennehmer verantwortlich.

Bezug

Als Download (kostenfrei) unter:
<http://www.bfe.admin.ch>
BFE > Themen > Energiepolitik > Evaluationen > Evaluationen 2016

Bundesamt für Energie BFE

Mühlestrasse 4, CH-3063 Ittigen; Postadresse: CH-3003 Bern
Tel. +41 58 462 56 11 · Fax +41 58 463 25 00 · contact@bfe.admin.ch · www.bfe.admin.ch

Vertrieb : BFE

Zwischenevaluation EnergieSchweiz

Schlussbericht

13. April 2016

Autoren:

Marius Féraud,
Christian Bolliger

Marcel Egger

Büro Vatter AG
Politikforschung & -beratung
Gerbergasse 27
3011 Bern
info@buerovatter.ch

Egger, Dreher & Partner AG
Aarberggasse 30
3011 Bern
info@ed-partner.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Zielsetzungen der Evaluation	1
1.1	Ausgangslage.....	1
1.2	Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen	2
1.3	Methodisches Vorgehen	4
1.4	Aufbau des Berichts	5
1.5	Dauer und Organisation der Evaluation	5
2	Beschreibung: Organisation und Steuerung	6
2.1	Neuerungen bei der Organisation und Steuerung.....	6
2.2	Funktionsweise von EnergieSchweiz (Prozessmodell).....	7
3	Beschreibung und Interviewergebnisse: Inhaltliche Ausrichtung	22
3.1	Rolle von EnergieSchweiz innerhalb der Energie- und Klimapolitik.....	22
3.2	Schwerpunktsetzung und Ressourcenverteilung	23
3.3	Stärken und Schwächen von EnergieSchweiz.....	27
3.4	Chancen und Herausforderungen für EnergieSchweiz	28
3.5	Vorgehen zur Analyse der Schwerpunkte	29
3.6	Schwerpunkt Mobilität	31
3.7	Schwerpunkt Gebäude.....	34
3.8	Schwerpunkt Elektrogeräte und Stromeffizienz.....	37
3.9	Schwerpunkt Industrie und Dienstleistungen	40
3.10	Schwerpunkt Erneuerbare Energien	43
3.11	Schwerpunkt Städte, Gemeinden, Regionen und Quartiere	46
4	Analyseergebnisse: Organisation und Steuerung	51
4.1	Quantitative Analysen	51

4.2	Prozesse	61
4.3	Organisation	63
4.4	Ressourcen.....	63
4.5	Vorgabekonforme Umsetzung der Steuerung des Programms	66
4.6	Anreizwirkungen für die Projektpartner: Fördern des unternehmerischen Denkens und Handelns der Projektpartner	66
4.7	Flexibilität des Mitteleinsatzes	68
4.8	Entwicklung der Zahl der Projektpartner und des Innovationsgrads	68
4.9	Finanzielle Beteiligung seitens der Projektpartner.....	69
5	Analyseergebnisse: Inhaltliche Ausrichtung.....	71
5.1	Ebene Gesamtprogramm	71
5.2	Schwerpunktspezifische Sichtweise.....	73
6	Schlussfolgerungen	82
6.1	Gesamtbeurteilung der Organisation und Steuerung.....	82
6.2	Gesamtbeurteilung der inhaltlichen Ausrichtung.....	84
6.3	Verbesserungsansätze.....	86

Abbildungen

Abbildung 2-1: Prozess der strategischen und operativen Steuerung des Programms EnergieSchweiz.....	10
Abbildung 2-2: Innovationsprozess EnergieSchweiz.....	15
Abbildung 2-3: Prozess der Projektvergabe EnergieSchweiz	17
Abbildung 2-4: Prozess der operativen Begleitung und Steuerung der einzelnen Projekte durch EnergieSchweiz (Projektmanagement).....	21
Abbildung 3-1: Energieverbrauch und Mittelverteilung nach Schwerpunkten.....	24
Abbildung 3-2: Modell für die Beschreibung und Analyse der Schwerpunkte	29
Abbildung 4-1: Übersicht der Projekte während den Phasen 2006 bis 2010 und 2011 bis 2015.....	51
Abbildung 4-2: Verteilung des Projektvolumens auf die verschiedenen Projektpartner	53
Abbildung 4-3: Budgetierte und tatsächliche Volumen der einzelnen Schwerpunkte	54
Abbildung 4-4: Angewendete Vergabeverfahren in den Jahren 2011 bis 2015	57
Abbildung 4-5: Angewendete Vergabeverfahren in den einzelnen Schwerpunkten im Jahr 2015	59
Abbildung 4-6: Laufdauer der Projekte in den Phasen 2002 bis 2006 und 2011 bis 2015	60
Abbildung 4-7: Umfang der freihändigen Vergaben je Projektpartner in den Jahren 2011 bis 2015	67
Abbildung 4-8: Anteil der Eigenleistungen der Projektbeauftragten in den Phasen 2006 bis 2010 und 2011 bis 2015.....	69

Tabellen

Tabelle 3-1: Schwerpunkt Mobilität: Analytische Beschreibung	32
Tabelle 3-2: Schwerpunkt Gebäude: Analytische Beschreibung	35
Tabelle 3-3: Schwerpunkt Elektrogeräte/Stromeffizienz: Analytische Beschreibung	38
Tabelle 3-4: Schwerpunkt Industrie und Dienstleistungen: Analytische Beschreibung	41
Tabelle 4-1: Ressourcensituation im Gesamtprogramm EnergieSchweiz sowie in den einzelnen Schwerpunkten.....	64
Tabelle 5-1: Raster für die analytische Beschreibung der Schwerpunkte	74
Tabelle 5-2: Analyse: Zielsetzungen der Schwerpunkte	75
Tabelle 5-3: Analyse: Strategien der Schwerpunkte	77
Tabelle 5-4: Energiestädte nach Bevölkerungszahl und Ausschöpfungsquote	79
Tabelle 5-5: Analyse: Zielerreichung der Schwerpunkte	80

Zusammenfassung

Ausgangslage und Zielsetzung

Das nach Abschluss von Energie 2000 im Jahr 2001 vom Bundesrat gestartete Aktionsprogramm EnergieSchweiz zielt auf die Erhöhung der Energieeffizienz und die Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien ab und ist die zentrale Plattform zur Vernetzung, Koordination und den Know-how-Austausch zwischen den verschiedenen relevanten Akteuren.

Der Auftrag von EnergieSchweiz basiert auf dem Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (Art 10, 11, 13, 14a des Energiegesetzes) und auf dem Bundesratsbeschluss über das Konzept EnergieSchweiz 2013-2020 vom 24.8.2012¹.

Nach Abschluss und Evaluation der Programmetappe 2001 bis 2010 entschied der Bundesrat, EnergieSchweiz in der Periode 2011 bis 2020 mit einem neuen Konzept weiterzuführen.

Vor dieser Ausgangslage wurden die Egger, Dreher & Partner AG und die Büro Vatter AG beauftragt zu evaluieren, ob bzw. in welchem Mass seit Einführung des neuen Konzepts von EnergieSchweiz das primäre Ziel einer kohärenten leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung des Programms erreicht wird und ob EnergieSchweiz inhaltlich sinnvoll ausgerichtet ist.

Neuerungen des Programms EnergieSchweiz seit 2011

Im Bereiche der Organisation wurden im Programm EnergieSchweiz verschiedene Neuerungen ab 2011 umgesetzt:

- Die Zusammenarbeit mit externen Partnern erfolgt anders als in der ersten Etappe nicht mehr auf der Basis von langfristigen Rahmenverträgen, sondern auf der Grundlage zeitlich befristeter Projekte.
- Im Zusammenhang mit diesem Übergang zum sogenannten Projektmodell wurden im Jahr 2013 beim BFE eine eigene Geschäftsstelle für EnergieSchweiz aufgebaut, die Kompetenzen der Mitarbeitenden von EnergieSchweiz angepasst und die Steuerungsprozesse des Programms grundlegend überarbeitet.

Auf der inhaltlichen Ebene wurden die bisherigen 5 Themenschwerpunkte (Mobilität; Elektrogeräte und Stromeffizienz; Gebäude; Industrie und Dienstleistungen; Erneuerbare Energien) und 3 Querschnittsschwerpunkte (Städte, Gemeinden, Regionen, Quartiere; Aus- und Weiterbildung; Kommunikation) im neuen Konzept beibehalten. Für die neue Phase ab 2011 wurden neue Prioritäten gesetzt: Die Potenziale in den Bereichen Stromeffizienz, erneuerbare Energien und effiziente Mobilität sollen stärker ausgeschöpft werden, die Gemeinden bei der Ausschöpfung ihres energiepolitischen Handlungsspielraums stärker unterstützt und die Anstrengungen in der Aus- und Weiterbildung intensiviert werden.

¹ Konzept EnergieSchweiz 2013–2020 als Integraler Bestandteil des ersten Massnahmenpakets zur Energiestrategie 2050 (24. August 2012).

Entwicklung der Anzahl Projekte und Projektpartner

Seit dem Jahr 2011 nahm die Zahl der laufenden Projekte von Jahr zu Jahr kontinuierlich zu. Gleichzeitig stieg auch die Anzahl der Projektpartner. Die Anzahl unterschiedlicher Projektpartner nahm dabei wie beabsichtigt überproportional zur Ausweitung des Projektvolumens von EnergieSchweiz zu.

Laufdauer der Projekte

Rund 90% aller in den letzten 5 Jahren abgeschlossenen Verträge von EnergieSchweiz weisen eine Laufdauer von 1 oder 2 Jahren auf. Die durchschnittliche Projektlaufdauer wurde damit gegenüber der Programmperiode 2001 bis 2010 wie geplant deutlich verkürzt.

Gesamtbeurteilung der Organisation und Steuerung des Programms

Das Programm EnergieSchweiz weist folgende Eigenschaften auf, die dem Ziel eines möglichst effizienten und wirksamen Einsatzes der Programmmittel im Vergleich zur Programmetappe 2001 bis 2010 besser entsprechen:

- Anders als im früheren Agenturmodell wird heute jedes Projekt vor dessen Umsetzung durch EnergieSchweiz geplant und in einem mehrstufigen Prozess bewertet und freigegeben. In diesem Sinne darf davon ausgegangen werden, dass jedes freigegebene Projekt mit der Strategie von EnergieSchweiz übereinstimmt.
- Seit dem Übergang vom Agenturmodell zum heutigen Projektmodell müssen sich die Projektpartner stärker darum bemühen, gute Projekte vorzuschlagen und gute Offerten einzureichen, um finanzielle Mittel seitens EnergieSchweiz zu erhalten als im Agenturmodell. Diese Aussage ist auch unter Berücksichtigung des weiter unten genannten Umstands zutreffend, dass der geringe Wettbewerbsdruck bei den Subventionen und bei vielen freihändigen Beschaffungen diesen Anreiz abschwächt.
- Die vier zentralen Geschäftsprozesse (Steuerungsprozess, Innovationsprozess, Projektvergabe, Projektmanagement) und die Organisationsstruktur von EnergieSchweiz weisen keine wesentlichen Schwächen auf.

Zusammenfassend gelangen wir zur Einschätzung, dass das heutige Projektmodell trotz einiger Schwachstellen und Verbesserungspotenziale unter dem Strich im Vergleich zum früheren Agenturmodell bessere Voraussetzungen für einen effizienten Mitteleinsatz schafft.

Gesamtbeurteilung der inhaltlichen Ausrichtung des Programms

EnergieSchweiz ist als ein Instrument der schweizerischen Energie- und Klimapolitik dem Grundgedanken der Freiwilligkeit verpflichtet. Das Programm ist aus inhaltlicher Sicht gut aufgestellt: Die Gliederung in die fünf thematischen Schwerpunkte und drei Querschnittschwerpunkte ist aus heutiger Sicht zweckmässig, auch wenn der Koordinationsbedarf zunimmt. Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Schwerpunkte ist in den grossen Zügen richtig. Es ergaben sich keine Hinweise auf aktuell bedeutende Themen, die Ener-

gieSchweiz bisher überhaupt nicht behandelt; auch sind die Massnahmen in den verschiedenen Schwerpunkten aus inhaltlicher Sicht als relevant einzustufen. Aus konzeptioneller Sicht ist das Programm stimmig: Die Zielsetzungen der einzelnen Schwerpunkte sind gut an den übergeordneten Programmzielen von EnergieSchweiz ausgerichtet. Auch sind die Strategien zumeist geeignet, um die Ziele der Schwerpunkte zu erreichen.

Zusammenfassend kann bilanziert werden, dass die inhaltliche Ausrichtung von EnergieSchweiz insgesamt sinnvoll ist und für die Phase 2016-2020 keiner grundlegender Anpassungen bedarf.

Verbesserungspotenziale

Aufgrund der in vorliegendem Bericht dargestellten Erkenntnisse ergeben sich folgende Verbesserungspotenziale:

- Eine Vielzahl von Projekten wird direkt freihändig vergeben, was zwar jeweils vergaberechtlich zulässig ist, aber die sich aus einem wettbewerblichen Verfahren ergebenden Kontrollmechanismen nicht nutzt. Es sollte deshalb zum Prinzip übergegangen werden, dass auch bei freihändigen Vergaben grundsätzlich mehrere Konkurrenzofferten eingeholt werden, sofern keiner der in Kapitel 6.3 genannten Gründe dagegen spricht.
- Im Jahr 2015 lagen die verfügbaren Personalkapazitäten am unteren Rand der Bandbreite, die noch eine einigermaßen sorgfältige Projektsteuerung erlaubt. Eine Erhöhung der Personalkapazitäten sollte damit geprüft werden.
- In den Jahren bis 2015 lag das Gesamtvolumen der als umsetzungswürdig erachteten Projekte immer unter dem verfügbaren Budget von EnergieSchweiz. Dies hatte zur Konsequenz, dass nie ein Wettbewerb zwischen den Projekten um die inhaltlich besten Ideen oder um die kosteneffizientesten Umsetzungen entstand. Soll dieser Wettbewerbsdruck erhöht werden, ist eine Beschränkung der verfügbaren Finanzmittel in Abhängigkeit der Gesamtsumme der geplanten Projekte zu empfehlen.
- Die Freiräume der Projektbegleitpersonen in Bezug auf die Steuerung der einzelnen Projekte von EnergieSchweiz sind sehr gross. Gleichzeitig sind die verfügbaren Personalkapazitäten pro Projekt klein. Es ist vor dieser Ausgangslage zu empfehlen, diesbezügliche allgemeine Grundsätze und Mindestanforderungen an die Projektsteuerung zu definieren.
- Hinsichtlich der Verteilung der finanziellen Ressourcen sind leichte Anpassungen prüfenswert (hohe Ausstattung Schwerpunkte Elektrogeräte und Stromeffizienz). Die Transparenz der Ressourcenverteilung lässt sich erhöhen, wenn in der Aussenkommunikation ausgewiesen wird, welchen thematischen Schwerpunkten die Aktivitäten der Querschnittschwerpunkte zugeordnet werden können.
- Im Sinne einer klaren Abgrenzung zu den übrigen Massnahmen der Energie- und Klimapolitik sollte sich EnergieSchweiz – gemäss seinem Selbstverständnis – konsequent auf *freiwillige* Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und der Förderung von

erneuerbaren Energien beschränken. Dies wird im aktuellen Detailkonzept² nicht vollständig eingehalten: Vereinzelt sind im Detailkonzept von EnergieSchweiz auch Aktivitäten vorgesehen, mit denen die Einführung oder Weiterentwicklung von gesetzlichen Massnahmen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen begleitet oder unterstützt werden soll.

- Hinsichtlich der erneuerbaren Energien schlägt die Evaluation vor, die Potenziale sowie die anzugehenden Hemmnisse explizit in den Zielsetzungen zu berücksichtigen. Die Schwerpunktziele sollten zudem dort angepasst werden, wo sich die strategischen Stossrichtungen oder die Rahmenbedingungen verändert haben.
- Die Evaluation weist auf verschiedene strategische Optionen sowohl auf Schwerpunktübergreifender (intelligente Geräte/ICT als Chance; Erreichung neuer Zielgruppen) als auch auf Schwerpunkt-spezifischer Ebene hin, die von EnergieSchweiz näher geprüft werden können.

² EnergieSchweiz 2013-2020. Detailkonzept Juli 2013, avec résumé en français.

Résumé

Situation de départ et objectif

Le programme d'action SuisseEnergie lancé en 2001 par le Conseil fédéral au terme d'Energie 2000 vise à accroître l'efficacité énergétique et la part des énergies renouvelables ; il s'agit de la plate-forme centrale permettant le réseautage, la coordination et l'échange de savoir-faire entre les différents acteurs. Le mandat de SuisseEnergie se base sur les articles 10, 11, 13 et 14a de la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie et sur l'arrêté du Conseil fédéral relatif au Concept SuisseEnergie 2013-2020 du 24.8.2012³.

Après la fin et l'évaluation de l'étape du programme comprise entre 2001 et 2010, le Conseil fédéral a décidé de reconduire SuisseEnergie sur la période 2011 à 2020 en l'assortissant d'un nouveau concept.

Face à cette situation de départ, les sociétés Egger, Dreher & Partner AG et Büro Vatter AG ont été chargées d'évaluer si et dans quelle mesure est atteint, depuis l'introduction du nouveau concept de SuisseEnergie, l'objectif primaire d'une conduite du programme cohérente, orientée sur la performance et les effets, et si le contenu de SuisseEnergie est orienté de façon judicieuse.

Nouveautés du programme SuisseEnergie depuis 2011

Dans le domaine de l'organisation, différentes innovations ont été transposées dans le programme SuisseEnergie depuis 2011 :

- À la différence de la première étape, la coopération avec les partenaires externes ne se déroule plus sur la base de contrats cadres à long terme mais sur celle de projets limités dans le temps.
- En liaison avec la transition vers le modèle dit de projet, un service spécifique pour SuisseEnergie a été mis en place en 2013 auprès de l'OFEN, les compétences des collaborateurs de SuisseEnergie ont été adaptées et les processus de conduite du programme ont été entièrement refondus.

Au niveau du contenu, les 5 domaines thématiques antérieurs (Mobilité ; Appareils électriques et efficacité électrique ; Bâtiments ; Industrie et services ; Énergies renouvelables) et les 3 domaines transversaux (Villes, communes, régions, quartiers ; Formation et perfectionnement ; Communication) ont été conservés dans le nouveau concept. Pour la nouvelle phase à partir de 2011, de nouvelles priorités ont été fixées: les potentiels dans les domaines de l'efficacité électrique, des énergies renouvelables et de la mobilité efficace doivent être plus fortement exploités, les communes doivent être plus fortement soutenues dans l'exploit-

³ Concept SuisseEnergie 2013-2020 en tant que partie intégrante du premier paquet de mesures de la stratégie énergétique 2050 (24 août 2012).

tation de leur marge de manœuvre en politique énergétique et les efforts de formation et perfectionnement doivent être intensifiés.

Développement du nombre de projets et de partenaires.

Depuis 2011, le nombre de projets n'a cessé d'augmenter d'année en année. Parallèlement, le nombre de partenaires engagés dans ces projets a fait de même. Le nombre de partenaires a augmenté plus que proportionnellement – telle était l'intention – que le volume des projets de SuisseEnergie.

Durée des projets

Environ 90 % de tous les contrats de SuisseEnergie conclus au cours des 5 dernières années ont une durée de 1 ou 2 ans. Ainsi, comparé à la période 2001 – 2010 du programme et comme prévu, la durée moyenne des projets a été nettement raccourcie.

Jugement d'ensemble de l'organisation et de la conduite du programme

Le programme SuisseEnergie présente les particularités suivantes, qui répondent mieux à l'objectif d'une mise en œuvre la plus efficace et la plus performante possible des fonds du programme comparé à l'étape 2001 – 2010 du programme :

- À la différence de l'ancien modèle dit d'agence, chaque projet est aujourd'hui planifié par SuisseEnergie avant sa transposition puis évalué et validé au cours d'un processus en plusieurs étapes. On peut donc en ce sens partir du principe que chaque projet autorisé concorde avec la stratégie de SuisseEnergie.
- Depuis le passage du modèle d'agence à l'actuel modèle de projet, les partenaires de projet doivent faire plus d'efforts qu'avec le modèle d'agence pour proposer de bons projets et déposer de bonnes offres leur permettant de recevoir des fonds de SuisseEnergie. Cette affirmation est pertinente également si l'on tient compte de la circonstance décrite ci-après, à savoir que la faible pression concurrentielle autour des subventions et les nombreux achats sur les marchés publics conclus de gré à gré affaiblissent cette stimulation.
- Les quatre processus d'activités centraux (processus de gestion, processus d'innovation, octroi de projet, gestion de projet) et la structure organisationnelle de SuisseEnergie ne présentent aucune faiblesse essentielle.

En résumé, nous estimons que le modèle de projet actuel, bien que présentant quelques points faibles et potentiels d'amélioration, crée au final, comparé à l'ancien modèle d'agence, de meilleures conditions préalables à une utilisation plus efficace des moyens financiers.

Jugement global de l'orientation du contenu du programme

SuisseEnergie est, en tant qu'instrument de la politique énergétique et climatique suisse, liée à la notion fondamentale du volontariat. Du point de vue du contenu, ce programme est bien positionné : Observée sous l'angle actuel, la structuration en cinq domaines thématiques et

trois domaines transversaux est opportune, même si cela signifie que le besoin de coordination augmente. La répartition des fonds entre les différents domaines est, dans ses grands traits, correcte. Aucun thème actuellement important n'a été signalé comme étant laissé entièrement de côté par SuisseEnergie ; de même, les contenus des mesures prises dans les différents domaines sont à classer comme pertinents. Du point de vue de sa conception, le programme est juste : les objectifs des différents domaines thématiques sont bien orientés sur les objectifs fondamentaux du programme de SuisseEnergie. Les stratégies elles aussi sont la plupart aptes à atteindre les objectifs des domaines thématiques.

Pour tirer un bilan récapitulatif, il est possible de dire que l'orientation du contenu de SuisseEnergie est judicieuse dans son ensemble et qu'elle ne requiert pas d'aménagements fondamentaux pour la phase 2016-2020.

Potentiels d'amélioration

Des enseignements exposés dans le présent rapport découlent les potentiels d'amélioration suivants :

- Un grand nombre de projets est directement octroyé de gré à gré, ce qu'admet certes la loi sur les marchés publics, mais les mécanismes de contrôle résultants d'une procédure d'attribution faisant jouer la concurrence ne sont pas utilisés. Pour cette raison, il faudrait passer au principe suivant, à savoir l'obligation de se procurer plusieurs offres concurrentes, sauf motifs s'y opposant énoncés au chapitre 6.3.
- En 2015, les effectifs disponibles se situaient près de la limite inférieure de la plage permettant encore une conduite soignée des projets. Il faudrait donc examiner une hausse des effectifs.
- Avant 2015, le volume total des projets jugés mériter d'être réalisés était toujours inférieur au budget disponible de SuisseEnergie. Cela avait pour conséquence qu'il n'y avait jamais de concurrence, entre les projets, autour des meilleures idées de contenu ou autour des réalisations au coût le plus efficace. Si la pression concurrentielle doit être haussée, il est recommandé de restreindre les fonds de financement disponibles en fonction du montant total des projets planifiés.
- Les marges de manœuvre des personnes qui suivent les projets sont très vastes relativement à la conduite des différents projets de SuisseEnergie. Simultanément, les effectifs disponibles par projet sont réduits. Face à cette situation de départ, il est recommandé de définir des principes généraux et exigences minimales afférents visant la conduite des projets.
- Relativement à la répartition des ressources financières, des adaptations mineures méritent d'être étudiées (forte dotation des domaines Appareils électriques et Efficacité électrique). La transparence dans la répartition des ressources se laisse améliorer si la communication vers l'extérieur montre à quels domaines thématiques les activités des domaines transversaux peuvent être affectées.

- Afin de se démarquer clairement des mesures au demeurant prises en politique énergétique et climatique, SuisseEnergie devrait – conformément à la façon dont elle-même se conçoit – se restreindre de façon conséquente à des mesures volontaires visant à accroître l'efficacité énergétique et à promouvoir les énergies renouvelables. Le concept de détail⁴ actuel ne tient pas entièrement compte de cela : Ici et là, d'autres activités destinées à accompagner ou soutenir l'introduction ou le développement de mesures légales à différents échelons (Confédération, cantons, communes) sont mentionnées explicitement dans le Concept de détail de SuisseEnergie 2013-2020.
- Concernant les énergies renouvelables, l'évaluation propose de tenir explicitement compte, dans les objectifs, des potentiels ainsi que des obstacles à aborder. Par ailleurs, les objectifs thématiques devraient être adaptés là où les caps de progression stratégiques ou les conditions cadres ont été modifiés.
- L'évaluation signale différentes options stratégiques aussi bien au niveau inter-thématique (appareils intelligents / TIC en tant qu'opportunité ; atteinte de nouveaux groupes-cibles) qu'au niveau spécifique à un thème, options que SuisseEnergie devrait examiner de plus près.

⁴ EnergieSchweiz 2013-2020. Detailkonzept Juli 2013, avec résumé en français.

Sintesi

Situazione iniziale e obiettivi posti

Il programma SvizzeraEnergia, avviato dal Consiglio federale nel 2001 dopo la conclusione di Energia 2000, mira a incrementare l'efficienza energetica e ad aumentare la quota di energie rinnovabili, proponendosi come piattaforma centrale per la creazione di una rete di contatti, il coordinamento e lo scambio di know-how tra le diverse parti in causa rilevanti. Il mandato di SvizzeraEnergia si basa sulla legge sull'energia del 26 giugno 1998 (art. 10, 11, 13, 14a della legge sull'energia) e sul decreto del Consiglio federale sul concetto SvizzeraEnergia 2013-2020 del 24.8.2012⁵.

Archiviata e valutata la fase programmatica dal 2001 al 2010, il Consiglio federale decise di dare un seguito a SvizzeraEnergia nel periodo 2011-2020 conferendole un nuovo concetto.

Data questa situazione iniziale, le imprese Egger, Dreher & Partner AG e Büro Vatter AG furono incaricate di valutare se e in che misura, dall'introduzione del nuovo concetto nell'ambito di SvizzeraEnergia, gli interventi abbiano permesso di avvicinarsi all'obiettivo primario di una coerente gestione del programma orientata alle prestazioni e all'efficacia e se SvizzeraEnergia è impostata in modo sensato dal punto di vista dei contenuti.

Novità del programma SvizzeraEnergia dal 2011

A livello organizzativo il programma SvizzeraEnergia ha attuato diverse novità a partire dal 2011:

- Diversamente da quanto accaduto nella prima fase, la collaborazione con partner esterni non avviene più sulla base di contratti quadro a lungo termine, ma sulla base di progetti a termine.
- Contestualmente a questo passaggio al cosiddetto modello di progetto, nel 2013 è stato istituito un apposito ufficio per SvizzeraEnergia incaricato di adattare le competenze dei collaboratori di SvizzeraEnergia e rivedere in modo radicale i processi di gestione del programma.

Sul piano dei contenuti i 5 ambiti tematici seguiti finora (mobilità; apparecchi elettrici ed efficienza energetica; edifici; industria e servizi; energie rinnovabili) e i 3 settori trasversali (città, comuni, regioni, quartieri; formazione e perfezionamento; comunicazione) sono stati mantenuti nel nuovo concetto. Per la nuova fase a partire dal 2011 sono state decise nuove priorità: è previsto uno sfruttamento potenziato dei potenziali esistenti nei settori efficienza, energie rinnovabili e mobilità, un'attività rafforzata a supporto dei comuni per consentire loro di sfruttare meglio i propri spazi di manovra nella politica energetica e un'intensificazione degli sforzi nel settore della formazione e del perfezionamento.

⁵ Konzept EnergieSchweiz 2013–2020 als Integraler Bestandteil des ersten Massnahmenpakets zur Energiestrategie 2050 (24. August 2012).

Sviluppo del numero di progetti e dei partner progettuali

Dal 2011 il numero di progetti in corso è andato aumentando ininterrottamente di anno in anno, parallelamente alla crescita dei partner progettuali coinvolti. Il numero dei diversi partner progettuali è cresciuto, in linea con quanto programmato, in modo sproporzionato rispetto all'ampliamento sperimentato dal volume dei progetti di SvizzeraEnergia.

Durata dei progetti

Il 90% circa dei contratti stipulati da SvizzeraEnergia negli ultimi 5 anni presentano una durata di validità di 1 o 2 anni. La durata di validità media dei progetti è pertanto stata accorciata in modo sostanziale, in linea con quanto programmato, rispetto al periodo programmatico 2001/2010.

Valutazione complessiva dell'organizzazione e della gestione del programma

Il programma SvizzeraEnergia presenta le seguenti caratteristiche, che corrispondono meglio all'obiettivo di un impiego possibilmente prestante ed efficace delle risorse del programma in confronto alla fase programmatica 2001/2010:

- Diversamente dal precedente modello di agenzia, ogni progetto viene pianificato da SvizzeraEnergia prima di essere attuato, nonché valutato e autorizzato in un processo a più stadi. In questo senso è realistico partire dal presupposto che ogni progetto autorizzato sia conforme alla strategia di SvizzeraEnergia.
- Da quando si è passati dal modello di agenzia all'attuale modello di progetto, i partner progettuali sono costretti a incrementare gli sforzi, rispetto al modello di agenzia, per proporre progetti di qualità e presentare buone offerte per aggiudicarsi risorse finanziarie da parte di SvizzeraEnergia. Questa affermazione vale anche considerando la circostanza menzionata di seguito, in base a cui la ridotta competitività vigente nell'ambito dell'assegnazione delle sovvenzioni e di molte gare a trattativa privata ha contribuito a indebolire tale incentivo.
- I quattro processi operativi centrali (processo di gestione, processo di innovazione, assegnazione dei progetti, project management) e la struttura organizzativa di SvizzeraEnergia non presentano punti deboli sostanziali.

In conclusione, secondo le stime da noi ottenute, l'odierno modello progettuale, rispetto al precedente modello di agenzia, tutto sommato crea presupposti migliori per un impiego efficiente delle risorse, a dispetto della presenza di alcuni punti deboli e di margini di miglioramento.

Valutazione complessiva dell'impostazione del programma a livello di contenuti

Come strumento della politica energetica e climatica, SvizzeraEnergia aderisce al concetto di fondo della volontarietà. Il programma è impostato bene a livello di contenuti: l'articolazione in cinque ambiti tematici e tre settori trasversali è appropriato dal punto di vista odier-

no, a dispetto del maggior fabbisogno di coordinamento. La distribuzione delle risorse tra i singoli ambiti e settori è corretta in termini generici. Non sono emerse indicazioni sull'esistenza di temi attualmente rilevanti e non presi per niente in considerazione finora da SvizzeraEnergia; anche le misure adottate nei diversi ambiti tematici vanno classificate come rilevanti per quanto riguarda il loro contenuto. A livello concettuale il programma è riuscito: gli obiettivi posti per i singoli ambiti tematici si orientano in modo soddisfacente agli obiettivi programmatici sovraordinati di SvizzeraEnergia. Anche le strategie sono perlopiù idonee per raggiungere gli obiettivi degli ambiti tematici.

Esprimendo un bilancio riassuntivo, si può affermare che l'impostazione dei contenuti di SvizzeraEnergia nel complesso è sensata e non abbisogna di adattamenti sostanziali per la fase 2016-2020.

Potenziali di miglioramento

Dalle conoscenze illustrate nel presente rapporto emergono i seguenti potenziali di miglioramento:

- Un gran numero di progetti viene assegnato in modo diretto, tramite trattativa privata, il che pur essendo ammesso secondo la normativa degli appalti pubblici, non sfrutta i meccanismi di controllo risultanti da una procedura di gara. Si raccomanda dunque di adottare il principio di sollecitare generalmente più offerte concorrenti anche negli appalti a trattativa privata, salvo che vi osti uno dei motivi citati nel capitolo 6.3.
- Nel 2015 la capacità disponibile a livello di organico era appena sufficiente per assicurare una gestione in qualche misura accurata dei progetti, per cui appare utile esaminare l'opportunità di aumentare la capacità di personale.
- Negli anni fino al 2015 il volume complessivo dei progetti considerati degni di essere attuati è sempre rimasto al di sotto del budget di cui disponeva SvizzeraEnergia, con la conseguenza che non è mai nata una competizione tra i progetti per le idee migliori a livello di contenuti o per i piani di attuazione più efficienti a livello di costo. Se si vuole incrementare tale pressione concorrenziale, si consiglia di limitare i mezzi finanziari disponibili in funzione del volume complessivo dei progetti programmati.
- Gli spazi di manovra delle persone che accompagnano i progetti, in termini di gestione dei singoli progetti di SvizzeraEnergia, sono molto ampi e contemporaneamente la capacità di personale disponibile per ciascun progetto è molto ridotta. Questa situazione iniziale spinge a suggerire l'opportunità di definire principi generali e requisiti minimi per la gestione dei progetti.
- Riguardo alla distribuzione delle risorse finanziarie, vale la pena esaminare la convenienza di apportare lievi adattamenti (elevata dotazione per gli ambiti tematici apparecchi elettronici ed efficienza energetica). La trasparenza della distribuzione delle risorse può essere aumentata segnalando nella comunicazione esterna a quali ambiti tematici sono assegnabili le attività dei settori trasversali.

- Nel senso di una chiara affermazione della propria autonomia rispetto alle altre misure della politica energetica e climatica e in linea con la filosofia che la contraddistingue, SvizzeraEnergia dovrebbe limitarsi ai provvedimenti attuati in modo *volontario* per l'aumento dell'efficienza e l'incentivazione delle energie rinnovabili, fatto che nell'attuale concetto dettagliato⁶ non viene rispettato appieno: in alcuni casi sporadici, SvizzeraEnergia persegue in modo esplicito anche attività che mirano ad accompagnare o sostenere l'introduzione o l'ulteriore sviluppo di provvedimenti di legge a differenti livelli dello Stato.
- Quanto alle energie rinnovabili, la valutazione propone di considerare in modo esplicito sia i potenziali che gli ostacoli da affrontare nel perseguimento degli obiettivi. Gli obiettivi dei vari ambiti tematici dovrebbero inoltre essere adattati nei casi in cui gli orientamenti o le condizioni quadro subissero modifiche.
- La valutazione richiama l'attenzione sulla possibilità di esaminare più da vicino diverse opzioni strategiche, sia trasversalmente a tutti gli ambiti tematici (apparecchi intelligenti/ICT come opportunità; raggiungimento di nuovi gruppi target) sia a livello di ambiti specifici.

⁶ EnergieSchweiz 2013-2020. Detailkonzept Juli 2013, avec résumé en français.

1 Ausgangslage und Zielsetzungen der Evaluation

1.1 Ausgangslage

Das nach Abschluss von Energie 2000 im Jahr 2001 vom Bundesrat gestartete Aktionsprogramm EnergieSchweiz zielt auf die Erhöhung der Energieeffizienz und die Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien ab und ist die zentrale Plattform zur Vernetzung, Koordination und den Know-how-Austausch zwischen den verschiedenen relevanten Akteuren (Bund, Kantone, Wirtschaft, Partner usw.). Die gesetzlichen Grundlagen von EnergieSchweiz finden sich im Energiegesetz (EnG; SR 730.0): Das Programm konkretisiert die Artikel 10, 11, 13 und 14a EnG und unterstützt freiwillige Massnahmen im Energiebereich.

Nach Abschluss und Evaluation der Programmetappe 2001 bis 2010 entschied der Bundesrat, EnergieSchweiz mit einem neuen Konzept weiterzuführen: Im Juni 2010 verabschiedete er das Konzept *EnergieSchweiz 2011-2020* und positionierte es als integralen Bestandteil des ersten Massnahmenpakets zur Umsetzung der Energiestrategie 2050.

Gemäss dem Detailkonzept⁷ soll EnergieSchweiz die Wirkung der regulativen Massnahmen und der Fördermassnahmen der ersten Etappe zur Umsetzung der Energiestrategie 2050 verstärken und damit einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien leisten.

EnergieSchweiz orientiert sich dabei an folgenden Grundsätzen:

- EnergieSchweiz ergänzt mit der Sensibilisierung, Information, Beratung, Aus- und Weiterbildung, der Qualitätssicherung, der Vernetzung und fortschrittlichen Projekten die übrigen Massnahmen der Energiestrategie 2050.
- EnergieSchweiz fördert als Impulsgeber innovative Projekte, die auf das energiebewusste Verhalten spezifischer Zielgruppen abzielen. EnergieSchweiz soll entscheidend zur marktkonformen Entwicklung und Verbreitung von neuen Technologien und innovativen Anwendungen sowie zur Schaffung nachhaltiger Arbeitsplätze in diesen Bereichen beitragen. Zur Beschleunigung der Markteinführung unterstützt EnergieSchweiz solche Projekte auch finanziell.
- Die Umsetzung der Massnahmen von EnergieSchweiz erfolgt in Zusammenarbeit mit Partnern aus dem öffentlichen Sektor, aus der Privatwirtschaft und von Konsumentenseite.
- Das Programm soll die zentrale nationale Plattform zur Vernetzung, Koordination und für den Know-how Austausch wichtiger Akteure sein. Das Netzwerk soll durch neue Partnerschaften ausgebaut und verstärkt werden.

Im Rahmen der Umsetzung der Energiestrategie 2050 wurden die finanziellen Mittel von EnergieSchweiz von 30 Millionen Franken im Jahr 2012 auf jährlich rund 55 Millionen Franken ab

⁷ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 18.

dem Jahr 2015 erhöht. Die bisherigen 8 Schwerpunkte des Programms (5 Themenschwerpunkte und 3 Querschnittsschwerpunkte) wurden im neuen Konzept beibehalten:

- Thematische Schwerpunkte:
 - Mobilität
 - Elektrogeräte und Stromeffizienz
 - Gebäude
 - Industrie und Dienstleistungen
 - Erneuerbare Energien
- Querschnittsschwerpunkte:
 - Städte, Gemeinden, Regionen, Quartiere
 - Aus- und Weiterbildung
 - Kommunikation

Im Vergleich zur Periode 2001 bis 2010 wurden für die neue Phase ab 2011 neue Prioritäten gesetzt: Die Potenziale in den Bereichen Stromeffizienz, erneuerbaren Energien und effiziente Mobilität sollen stärker ausgeschöpft werden, die Gemeinden bei der Ausschöpfung ihres energiepolitischen Handlungsspielraums stärker unterstützt und die Anstrengungen in der Aus- und Weiterbildung intensiviert werden.

Eine zentrale Änderung des neuen Konzepts von EnergieSchweiz ist der Wechsel vom bisherigen Agenturmodell hin zu einem projektorientierten Ansatz (vgl. Kapitel 2.1). In diesem Kontext wurden im Jahr 2013 beim BFE eine eigene Geschäftsstelle für EnergieSchweiz aufgebaut sowie Kompetenzen und Prozesse bei der Programmsteuerung angepasst.

Vor dieser Ausgangslage lässt hat das BFE die Egger, Dreher & Partner AG und das Büro Vatter AG beauftragt, die Umsetzung und neue Ausrichtung des Programms zu evaluieren.

1.2 Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen

Die übergeordnete Zielsetzung der vorliegenden Evaluation bestand darin zu überprüfen, ob bzw. in welchem Mass seit Einführung des neuen Konzepts von EnergieSchweiz im Jahr 2011 das primäre Ziel einer kohärenten leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung des Programms erreicht wird. Die Evaluation sollte letztlich bewerten, ob die angestrebten strategischen Ziele mit den ergriffenen Massnahmen erreicht werden können und wo Verbesserungsmöglichkeiten bestehen.

Die Evaluation gliederte sich in zwei Module: einerseits die Organisation und Steuerung des Programms und andererseits dessen inhaltlichen Ausrichtung.

Im Rahmen des **Moduls „Organisation und Steuerung“** standen die folgenden Forschungsfragen im Mittelpunkt:

- Sind die folgenden, mit dem Übergang vom Agenturmodell zum Projektmodell verfolgten Ziele bisher erfüllt worden?
 - Mit dem Projektmodell soll das unternehmerische Denken und Handeln bei den grossen, langjährigen Partnern gefördert werden (Energie-Agenturen, Energie-Dachverbände).
 - Durch das Projektmodell sollen die verfügbaren Programmmittel effizienter eingesetzt werden. Mehr Aktivitäten sollen mit weniger Mitteln umgesetzt werden.
 - Durch die Steuerung über das Projektmodell sollten die investierten Mittel weniger lang gebunden werden und damit eine schnellere Reaktion auf Veränderungen im politischen, gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Umfeld ermöglichen.
 - Mit dem Projektmodell soll die Zahl der Partner erhöht und damit auch der Innovationsgrad des Programms gesteigert werden.
 - Mit dem Projektmodell soll die finanzielle Beteiligung der Partner vergrössert und damit insgesamt ein höherer Mitteleinsatz für das Programm generiert werden.
- Werden die neue Organisation und die neue Steuerung in der Praxis wie geplant umgesetzt? Wo gibt es allenfalls Verbesserungsbedarf bei der strategischen und operativen Umsetzung?
- Sind die mit dem Wechsel zum Projektmodell eingeleiteten Instrumente und Massnahmen zielführend?
- Eignen sich die neuen Instrumente und Massnahmen, um das Programm EnergieSchweiz effizient und effektiv zu führen?
- Mit dem Wechsel zum Projektmodell übernimmt das BFE wieder mehr Verantwortung in Bezug auf die Projektinitiierung, -planung und -begleitung. Welche Konsequenzen (Vorteile oder Nachteile) hat dies in Bezug auf die Ressourcen, die Qualifizierung und die Aufgabenprofile der Mitarbeitenden von EnergieSchweiz?
- Konnte das Programm wie geplant neue Partner, insbesondere aus der Wirtschaft gewinnen?

Für das **Modul „Inhaltliche Ausrichtung“** waren die folgenden Fragen forschungsleitend:

- Sind angesichts der Rolle, die EnergieSchweiz heute wahrnehmen soll, die thematischen Schwerpunkte richtig gesetzt und die Ressourcen (finanziell und personell) richtig auf die Schwerpunkte verteilt?
- Sind die Ziele, wie sie im Detailkonzept pro Schwerpunkt definiert sind, richtig gesetzt (gemessen am übergeordneten Auftrag von EnergieSchweiz)?
- Sind die Strategien zur Erreichung der Ziele richtig gewählt? Braucht es bei gewissen Schwerpunkten eine Anpassung der Strategie?
- Wie beurteilen die massgebenden energiepolitischen Akteure die bisherige Zielerreichung von EnergieSchweiz insgesamt und in den verschiedenen Schwerpunkten?
- Gibt es Empfehlungen für neue strategische Wege, die EnergieSchweiz beschreiten könnte, um die Programmziele besser zu erreichen?

- Welche Stärken und Schwächen weist das Programm auf? Welcher Optimierungsbedarf besteht?
- Wie werden die Chancen und die Herausforderungen, die auf das Programm zukommen werden, eingeschätzt?

Zu beachten ist, dass parallel zur Zwischenevaluation eine Evaluation der Dachkommunikation von EnergieSchweiz durchgeführt wurde.

1.3 Methodisches Vorgehen

In Analogie zu den vorgängig beschriebenen Untersuchungszielen wurde die Evaluation in zwei Module gegliedert. Das Modul 1 befasst sich mit den Untersuchungsfragen zur Organisation des Programms EnergieSchweiz und das Modul 2 beinhaltet die Analyse der inhaltlichen Ausrichtung.

Modul 1: Analyse der Organisation und Steuerung des Programms EnergieSchweiz

Die Analysen des Moduls 1 zur Organisation und Steuerung von EnergieSchweiz wurde in folgenden Schritten durchgeführt:

- Anhand von bestehenden Sekundärunterlagen wurden als Erstes die konzeptionellen Eigenschaften und die Ausgestaltung des Zielsystems und der Steuerung beurteilt, die bestehende Organisationsstruktur des Programms beleuchtet und die Geschäftsprozesse der Programmleitung einer Analyse unterzogen (vgl. Kapitel 2.2). Die betrachteten Sekundärmaterialien sind im Anhang dargestellt.
- Als Nächstes wurde die Projektdaten des Projektmanagementsystems PMS von EnergieSchweiz in Bezug auf die Mittelverteilung auf die Schwerpunkte, die Projektgrössen, die Projektdauern und die verwendete Beschaffungsverfahren ausgewertet (vgl. Kapitel 4.1).
- In der Folge wurden die aus den PMS-Auswertungen und Sekundärunterlagen gewonnenen vorläufigen Erkenntnisse im Rahmen von 16 Interviews mit ausgewählten Schwerpunktverantwortlichen, Projektbegleitpersonen, der Programmleitung und der Leiterin der Geschäftsstelle EnergieSchweiz in Bezug auf die Forschungsfragen vertieft. Die einzelnen Interviewpartner und der Interviewleitfaden sind im Anhang dargestellt.
- Unter Einbezug der aus den Analysen des Moduls 2 gewonnenen Erkenntnissen wurde schliesslich eine Beurteilung der Forschungsfragen zur Organisation und Steuerung des Programms EnergieSchweiz erarbeitet (vgl. Kapitel 4) und daraus entsprechende Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen abgeleitet (vgl. Kapitel 6).

Modul 2: Analyse der inhaltlichen Ausrichtung des Programms EnergieSchweiz

Die Analysen in Modul 2 wurden wie folgt bearbeitet:

- In einem ersten Schritt wurde eine Dokumentenanalyse zur inhaltlichen Ausrichtung von EnergieSchweiz durchgeführt. Dabei ging es darum, die Rolle von EnergieSchweiz, die the-

matischen Schwerpunkte, die Ressourcenverteilung, schwerpunktspezifische Zielsetzungen und Strategien zu beschreiben. Die hierzu verwendeten Dokumente sind im Anhang dargestellt.

- In einem zweiten Schritt wurden verschiedene Akteure zu den Evaluationsfragen befragt (Programmleitung und Schwerpunktverantwortliche im BFE, externe energiepolitische Akteure). Die in den Interviews diskutierten Themen orientierten sich an den im Anhang beschriebenen Leitfragen der Zwischenevaluation. Eine Liste der befragten Personen findet sich im Anhang des Berichts.
- Auf dieser Grundlage wurde die inhaltliche Ausrichtung von EnergieSchweiz analysiert und beurteilt (vgl. Kapitel 5) und entsprechende Handlungsempfehlungen erarbeitet (vgl. Kapitel 6)

1.4 Aufbau des Berichts

Der Evaluationsbericht ist folgendermassen aufgebaut:

In Kapitel 2 werden die wesentlichen Charakteristika der Steuerung und Organisation von EnergieSchweiz beschrieben (ohne diese zu bewerten). Kapitel 3 beinhaltet die Beschreibung der inhaltlichen Ausrichtung von EnergieSchweiz sowie die Interviewergebnisse dazu.

In Kapitel 4 werden die sich auf die *Organisation und Steuerung* des Programms beziehenden Forschungsfragen behandelt. Kapitel 5 befasst sich in Analogie hierzu mit den Untersuchungsfragen zur *inhaltlichen Ausrichtung* von EnergieSchweiz.

In Kapitel 6 wird anschliessend im Sinne einer Synthese der beiden Module eine Gesamtbewertung vorgenommen und mögliche Verbesserungsansätze aufgezeigt.

1.5 Dauer und Organisation der Evaluation

Auf Seiten des Büro Vatters und der Egger, Dreher & Partner AG wurde das Projekt von Marius Féraud, Christian Bolliger und Marcel Egger bearbeitet. Auf Seiten des Auftraggebers wurde das Projekt von Frau Sophie Perrin und Herr Olivier Bieri betreut. Eine aus Mitarbeitenden von EnergieSchweiz bestehende Begleitgruppe wurde bei wichtigen Meilensteinen einbezogen.

Die Projektarbeiten sind zwischen August 2015 und Februar 2016 durchgeführt worden.

2 Beschreibung: Organisation und Steuerung

2.1 Neuerungen bei der Organisation und Steuerung

Damit das Programm in Zukunft flexibler auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren und die Massnahmen effektiver und effizienter umsetzen kann, wurden im Bereiche der Organisation verschiedene Neuerungen ab 2011 umgesetzt:

- Die Zusammenarbeit mit externen Partnern erfolgt anders als in der ersten Etappe nicht mehr auf der Basis von langfristigen Rahmenverträgen, sondern auf der Grundlage zeitlich befristeter Projekte. Mit diesem als „Projektmodell“ bezeichneten neuen System sollen die Aktivitäten gezielter und flexibler auf die Schwerpunkte von EnergieSchweiz ausgerichtet werden.

Die Beauftragung der Durchführung von Projekten erfolgt jeweils entweder in Form von Mandaten oder Finanzhilfen. Die Mandate können dabei unter gewissen Bedingungen freihändig erteilt werden bzw. sind andernfalls gemäss Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) im Einladungs-, selektiven oder offenen Verfahren zu vergeben.

Im Zusammenhang mit dem Übergang zum Projektmodell wurden im Jahr 2013 beim BFE eine eigene Geschäftsstelle für EnergieSchweiz aufgebaut sowie Kompetenzen und Prozesse bei der Programmsteuerung angepasst.

- Die Zusammenarbeit mit öffentlichen Partnern (v.a. Kantone und Gemeinden) soll kontinuierlich verstärkt werden. Ausserdem sollen neue Partner gewonnen werden, insbesondere aus der Wirtschaft (z.B. Energieversorgungsunternehmen).
- Die Programmsteuerung wurde grundlegend überarbeitet:
 - Strategische Steuerung: Die strategische Steuerung von EnergieSchweiz liegt beim UVEK. Sie umfasst die Festlegung der Programmziele, der strategischen Stossrichtungen, der Themen- und Querschnittsschwerpunkte sowie der Budgetrichtwerte. Das UVEK wird dabei von einer Strategiegruppe beraten, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Hand, der Wirtschaft und der Umwelt-, Konsumenten- und Hauseigentümerseite zusammensetzt. Nach jeweils vier Jahren überprüft das UVEK die Ausrichtung des Programms und der Schwerpunkte und nimmt bei Bedarf Anpassungen vor. Grundlagen für die strategische Überprüfung des Programms sind eine externe Programmevaluation, eine vom BFE erarbeitete strategische Standortbestimmung und entsprechende Empfehlungen an das UVEK.
 - Operativer Steuerungsprozess: Das BFE nimmt im Auftrag des UVEK die operative Programmleitung wahr. Es erarbeitet die Grundlagen für strategische Entscheide zuhanden des UVEK und steuert EnergieSchweiz auf Massnahmen- und Projektebene. An der operativen Programmleitung sind 5 unterschiedliche Funktionen beteiligt: Programmleiter, Geschäftsführerin, Schwerpunktverantwortliche, SchwerpunktkoordinatorInnen und Projektbegleitende. Diese 5 Funktionen werden innerhalb des BFE von rund 50 bis 60 Personen im Umfang von 20.4 Vollzeitäquivalenten wahrgenommen (vgl. Kapitel 4.4.1). Sie begleiteten im Jahr 2014 insgesamt 750 parallel laufende Projekte.

Das BFE steuert die Massnahmen und die Projekte im Rahmen eines jährlich wiederkehrenden Prozesses. Der jährliche operative Steuerungsprozess umfasst eine Analyse- und Planungsphase, die Konkretisierung der Projekte und die Begleitung der umgesetzten Projekte.

2.2 Funktionsweise von EnergieSchweiz (Prozessmodell)

2.2.1 Grundcharakteristiken des heutigen Projektmodells im Vergleich zum früheren Agenturmodell

Überblick der wichtigsten Geschäftsprozesse von EnergieSchweiz unter dem Projektmodell

Das Programm EnergieSchweiz wird nach unserer Einschätzung durch vier grundlegende Geschäftsprozesse charakterisiert:

- *Prozess der strategischen und operativen Steuerung des Programms*

Das Programm EnergieSchweiz wird mittels einem vierjährigen strategischen und einem einjährigen operativen Steuerungszyklus gelenkt.

Ausgangspunkt dieses Managementprozesses bildet das 2013 verabschiedete Detailkonzept. Es bildet den Orientierungsrahmen für die 4-Jahresperiode 2013 bis 2016. Im Hinblick auf den Steuerungszyklus 2017 bis 2020 wird dieses Detailkonzept im Jahr 2016 überprüft, angepasst und weiterentwickelt. Die vorliegende Evaluation ist mit einer Grundlage hierfür.

Der einjährige Steuerungszyklus erfolgt auf Basis des Detailkonzepts: Im Sommer jedes Jahres startet dieser Zyklus, in dem die einzelnen Schwerpunkte eine Planung der im Folgejahr zu verfolgenden prioritären Projekte erarbeiten. Diese Planungen werden im September in einer sogenannten Programmleitungskonferenz (PLK) mit allen Schwerpunktverantwortlichen, der Geschäftsstelle und der Programmleitung besprochen und darauf basierend das Gesamtbudget sowie die Budgets der einzelnen Schwerpunkte des Folgejahres grob festgelegt. Die Planungen und Budgetverteilung werden in 2 weiteren PLKs im Januar (nach Genehmigung des Budgets durch das Parlament) und im Mai des Folgejahres nochmals nachgesteuert. Im Weiteren werden alle wichtigen Projekte in der Regel in einer der drei PLKs besprochen und freigegeben. In dringenden Fällen können solche Projekte aber auch direkt durch die Programmleitung genehmigt werden.

- *Innovationsprozess*

In den acht Schwerpunkten gibt es eine dauernde Auseinandersetzung mit möglichen neuen Themen und Ansätzen bzw. Projektideen. Dabei gibt es unterschiedliche Quellen und Kanäle, über welche entsprechende Impulse für derartige Innovationen eingehen können. Dringliches wird dabei unmittelbar in die nächste PLK (siehe obige Beschreibung) eingebracht. Weniger Dringliches wird im Hinblick auf den nächsten Steuerungszyklus, d.h. die nächste September-PLK vorbereitet und konkretisiert.

Dem Innovationsprozess fällt eine entscheidende Rolle im Programm EnergieSchweiz zu.

- *Prozess der Projektvergabe*

Nachdem ein Projekt innerhalb EnergieSchweiz genehmigt wurde, wird der Projektpartner mittels einem strukturierten und detailliert definierten Beschaffungs- und Vertragsprozess bestimmt.

- *Begleitung und Steuerung der einzelnen Projekte durch EnergieSchweiz (Projektmanagement)*

Nach Abschluss des Projektvertrags bzw. nach Ausstellung der Verfügung (bei Subventionen) wird einer Projektbegleitperson von EnergieSchweiz die Projektverantwortung übertragen. Die Projektbegleitenden sind dabei weitgehend frei, wie sie das betreffende Projekt steuern.

2.2.2 Strategische und operative Steuerung des Programms

Der einjährige operative Steuerungsprozess sieht gemäss dem *Grundlegendokument der Programmsteuerung* ein Drei-Phasenmodell vor⁸: Zwischen Juli und Mitte September werden die prioritären Projekte des Folgejahres geplant und in der September-PLK entschieden. Anschliessend soll in der Phase zwischen Oktober und Januar die Konkretisierung dieser Projekte erfolgen und anlässlich der Januar-PLK – nach Freigabe des Budgets durch das Parlament – freigegeben werden. Danach startet die Projektumsetzung. In der Mai-PLK können anschliessend bei Bedarf noch weitere neue Projekte eingereicht werden, die bei allfällig noch verfügbaren Budgets ggf. genehmigt werden.

In der Praxis weicht der Steuerungsprozess wie folgt von diesen Vorgaben des *Grundlegendokuments der Programmsteuerung* ab:

- Die Planungen des Folgejahres erfolgen nicht nur in der Phase zwischen Juli und September, sondern während des gesamten Jahres (vgl. nachfolgende Beschreibung des Innovationsprozesses).
- Grundsätzlich können in allen drei PLK Projekte vorgestellt und genehmigt werden. Im Fall der Umsetzung eines Projekts vor Genehmigung des betreffenden Budgets durch das Parlament gibt es dabei ein entsprechender Vorbehalt im Vertrag.
- Wurde ein Projekt in einer PLK diskutiert und genehmigt, muss es nicht nochmals auf der Basis von Projektbeschrieben der PLK vorgelegt werden.
- In dringlichen Fällen ist es möglich, prioritäre Projekte anstatt in der nächsten PLK im Rahmen einer der periodischen Sitzungen der Programmleitung zu diskutieren und zu genehmigen.

In den folgenden Abbildungen wird der operative und strategische Steuerungsprozess, so wie dieser gemäss den Aussagen der befragten Mitarbeitenden von EnergieSchweiz derzeit in der

⁸ Vgl. Grundlegendokument der Programmsteuerung, S. 20 ff.

Praxis umgesetzt wird, dargestellt. Dabei wird die Notation BPMN 2.0 verwendet. Eine genauere Beschreibung dieser Prozessmodellierungsmethode findet sich bspw. auf der Homepage von eCH (www.ech.ch). In nachfolgender Abbildung werden die wichtigsten Symbole zum besseren Verständnis kurz erläutert.

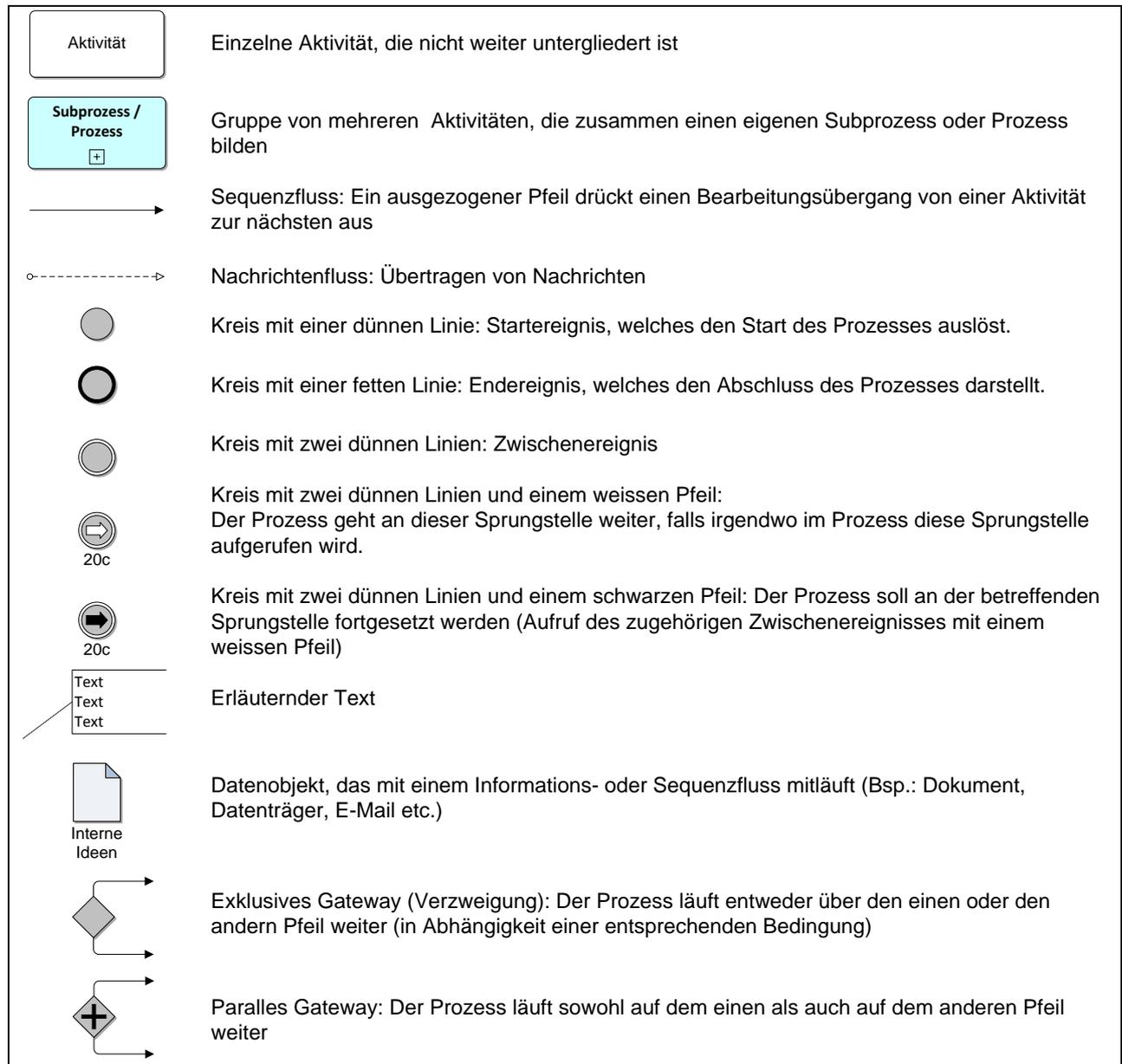
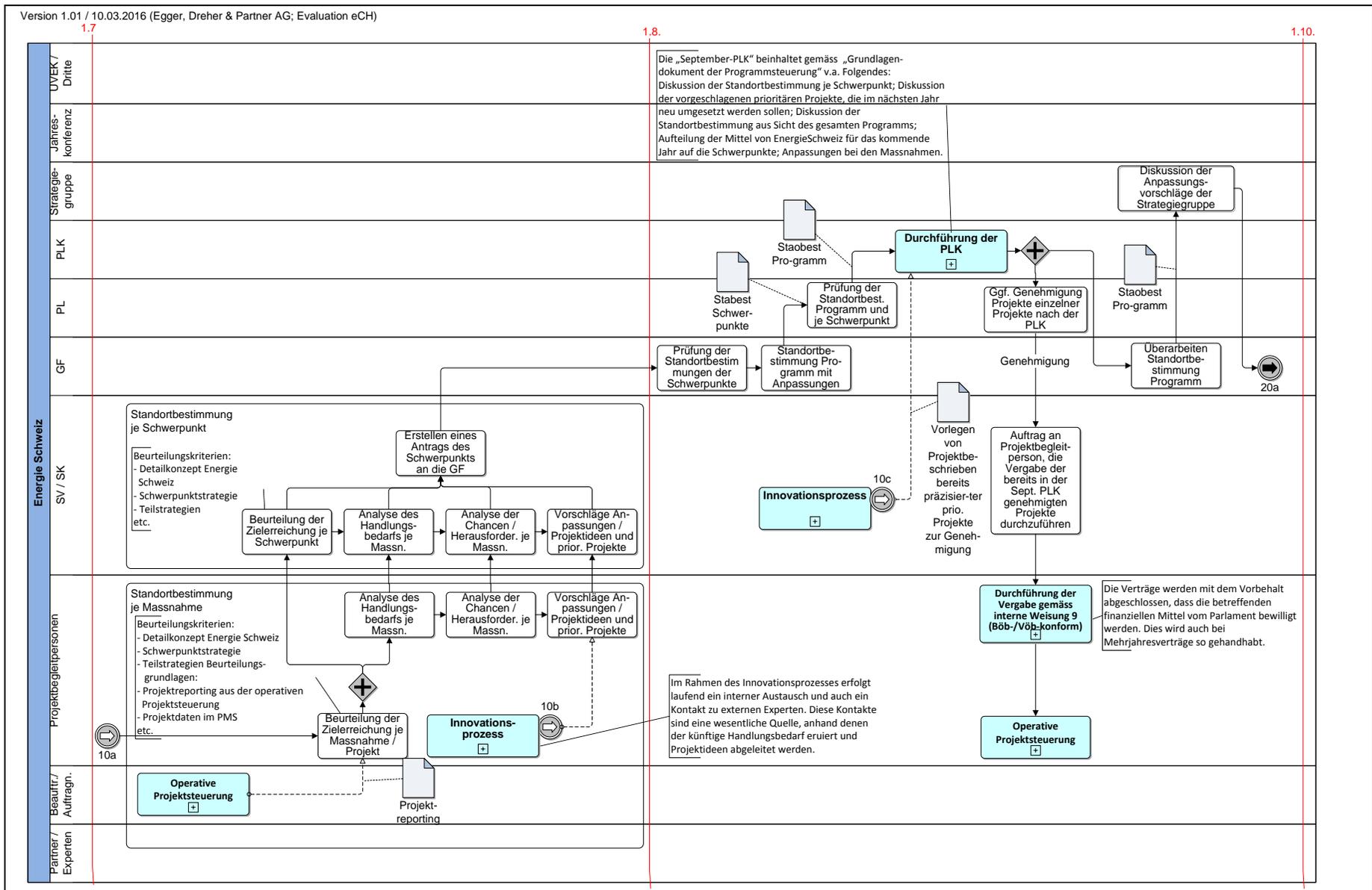
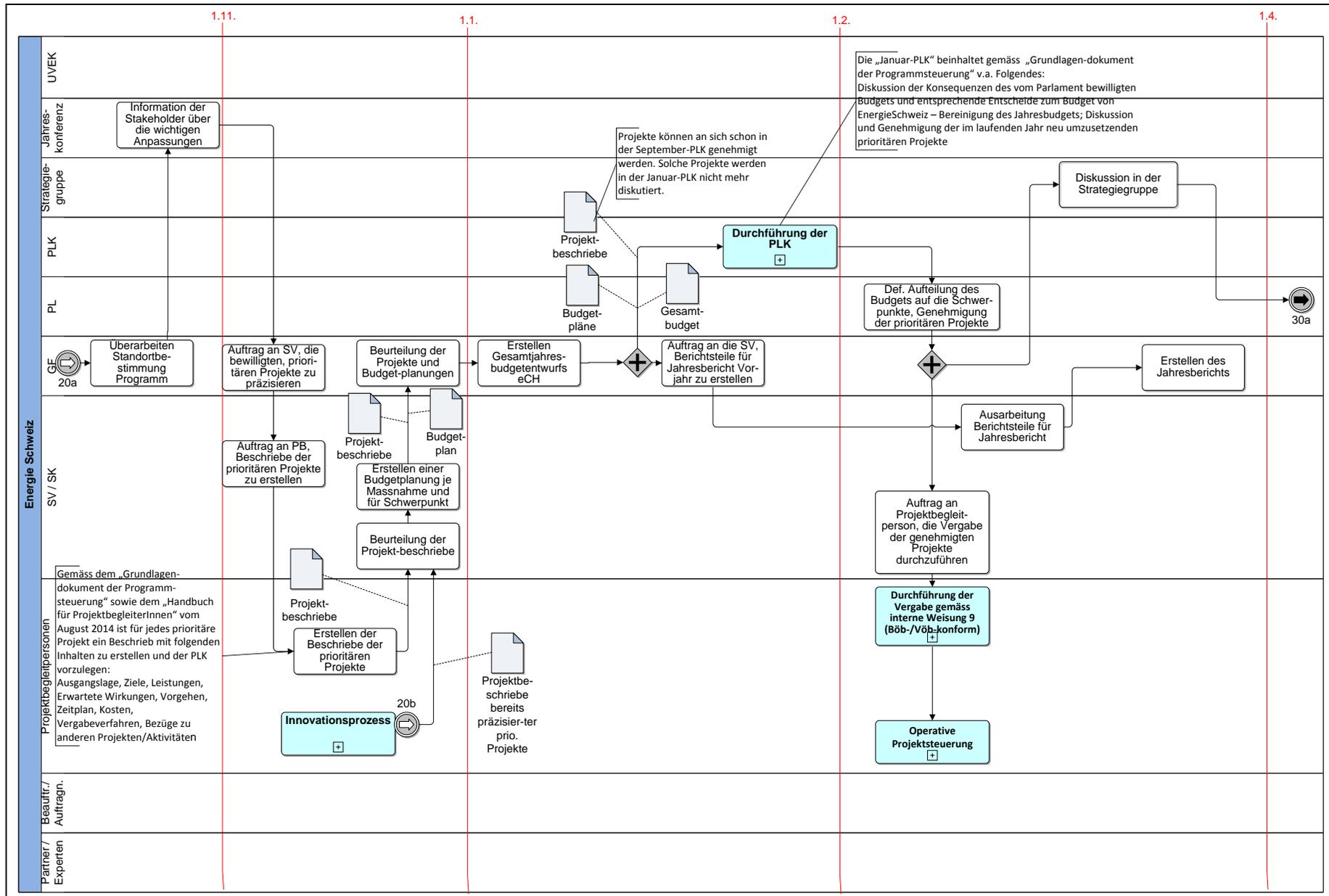
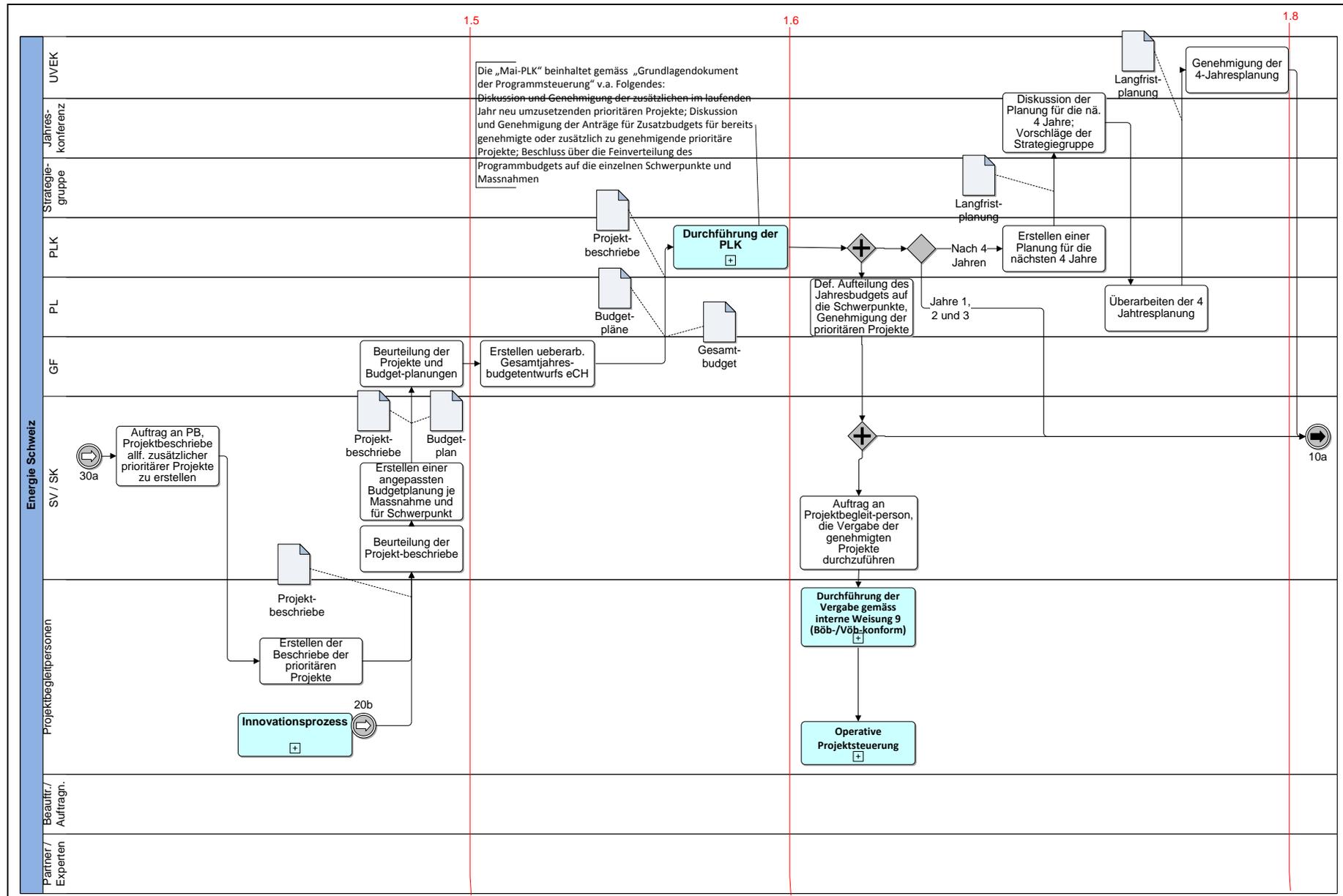


Abbildung 2-1: Prozess der strategischen und operativen Steuerung des Programms EnergieSchweiz







2.2.3 Innovationsprozess

Die Wirksamkeit des Programms EnergieSchweiz ist massgeblich davon abhängig, welche Massnahmen und Projekte entwickelt und umgesetzt werden. Das *Grundlagendokument der Programmsteuerung* sieht hierfür folgendes Verfahren vor: Die Schwerpunktverantwortlichen, Schwerpunktkoordinatoren und Projektbegleitpersonen der einzelnen Schwerpunkte nehmen zwischen Juli und August jeweils gemeinsam eine Standortbestimmung der Zielerreichung und des Handlungsbedarfs je Massnahme vor. Parallel dazu nehmen sie Kontakt zu massgebenden externen Akteuren (z.B. Partner und Projektbeauftragte) auf, um deren Einschätzung der Zielerreichung des Schwerpunkts und allfälliger Anpassungen bei den Massnahmen und Projektaktivitäten zu diskutieren. Anschliessend soll aufgrund dieser Erkenntnisse eine Standortbestimmung für den Schwerpunkt erstellt und eine Planung für das kommende Jahr erarbeitet werden. Beides ist anlässlich der September-PLK zu diskutieren.

Dieser im Grundlagendokument vorgesehene Planungsprozess wurde in den Schwerpunkten nicht in dieser Form umgesetzt. Nach Auskunft der befragten Schwerpunktverantwortlichen und Projektbegleitpersonen ist der Ansatz, dass man sich in den Monaten Juli und August gemeinsam zusammensetzt und sich unter Beizug externer Experten überlegt, welche Projekte im nächsten Jahr umgesetzt werden sollen, nicht zweckmässig. Die Entwicklung neuer Ideen und Einbezug externer Experten sei ein laufender Prozess. Aus diesem Grund läuft der Prozess der Entwicklung neuer Ideen (Innovationsprozess) in den Schwerpunkten von EnergieSchweiz im Allgemeinen wie folgt ab:

- *Ideen aus der Zusammenarbeit der Projektbegleitpersonen mit externen Partner:* Die Projektbegleitpersonen sind im Rahmen der täglichen Arbeiten in ständigem Kontakt bzw. in laufenden Diskussionen mit externen Partnern und Experten. Neue Ideen entstehen dabei aus dem ständigen Dialog. Nur selten werden von Externen fertige Projektanträge eingereicht. Neue Projektideen werden von den Projektbegleitpersonen anschliessend innerhalb der betreffenden Sektion zur Diskussion gestellt bzw. mit der oder dem Schwerpunktverantwortlichen besprochen. Gewisse Themen werden ggf. sofort weiterverfolgt, andere fürs nächste Jahr oder einen späteren Zeitpunkt im Auge behalten oder verworfen.
- *Ideen aus der Sektion oder aus anderen Schwerpunkten:* Verschiedene Ideen entstehen im Laufe des Jahres auch intern in der Sektion des betreffenden Schwerpunkts. Die Ideen können dabei auch aus dem hoheitlichen Bereich der Sektion heraus entstehen. Nach Einschätzung der verschiedenen Schwerpunktverantwortlichen machen die internen Ideen jeweils mindestens die Hälfte aller Projektideen aus. Gewisse Schwerpunkte geben gar an, dass fast alle Projektideen intern entstehen.

Bei den Querschnittsschwerpunkten (Kommunikation, Aus- und Weiterbildung) entstehen viele Hinweise für mögliche Weiterentwicklungen aus Diskussionen mit anderen Themenschwerpunkten.

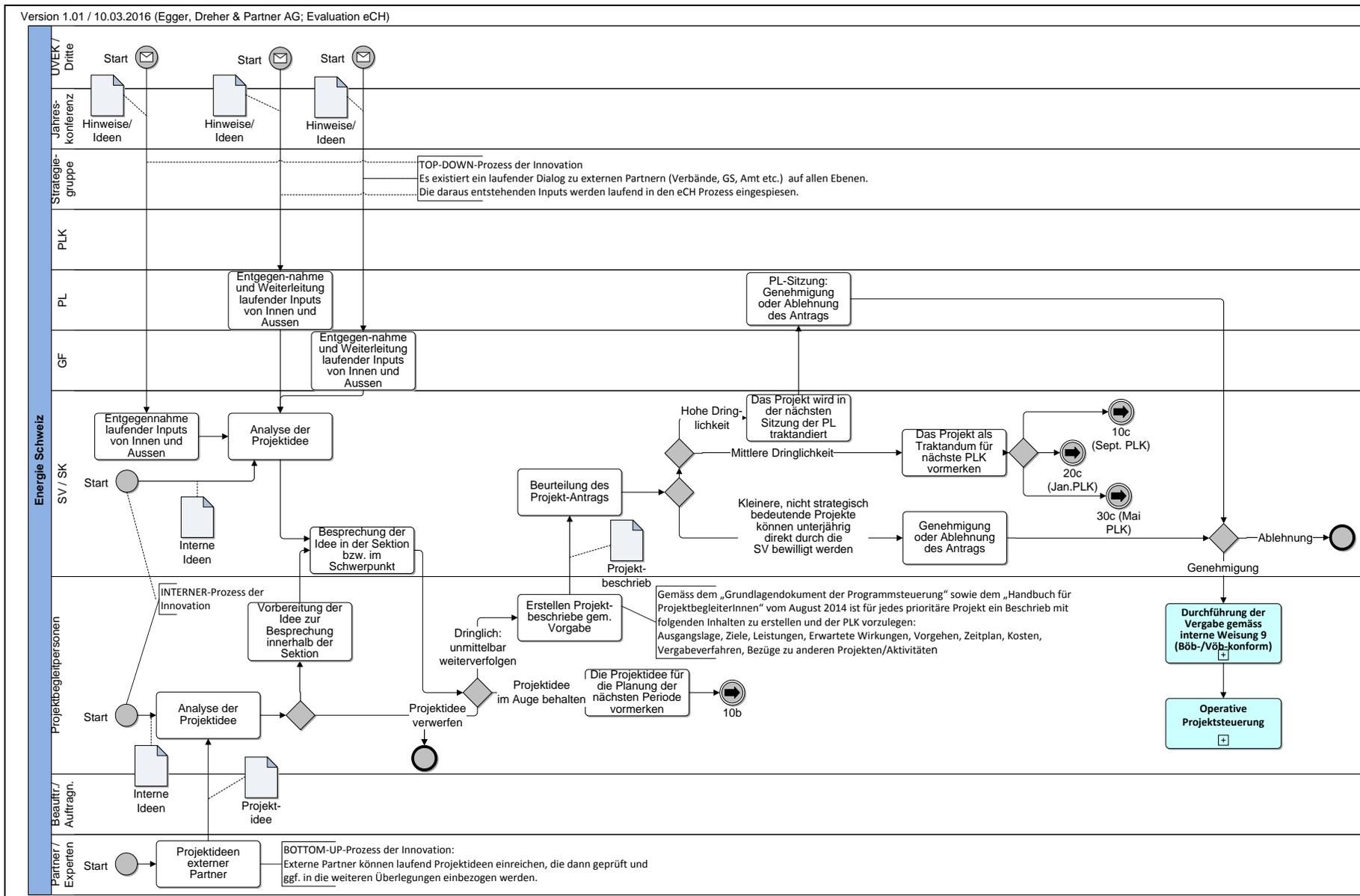
- *Top-Down-Prozess:* Das UVEK, die Geschäftsleitung des BFE sowie die Programmleitung und die Geschäftsstelle von EnergieSchweiz stehen laufend in Kontakt zu wichtigen energie-

politischen Akteuren. Über diesen Kanal gehen ebenfalls Empfehlungen und Anregungen ein. Diese werden den jeweils zuständigen Schwerpunkten weitergeleitet.

Anhand der Inputs aus diesen drei Quellen erarbeiten die Schwerpunkte jeweils im Sommer die Planung für das Folgejahr.

Nachfolgende Abbildung stellt den Innovationsprozess in der Übersicht dar:

Abbildung 2-2: Innovationsprozess EnergieSchweiz



2.2.4 Prozess der Projektvergabe

Nachdem ein Projekt von der Programmleitung oder der zuständigen schwerpunktverantwortlichen Person genehmigt wurde, startet ein strukturierter und detailliert definierter Beschaffungs- und Vertragsprozess. Dabei gibt es eine interne Weisung, welche die Anforderungen des Bundesgesetzes über die öffentliche Beschaffung bzw. der diesbezüglichen Verordnung sowie das Subventionsgesetz im Detail konkretisiert.⁹

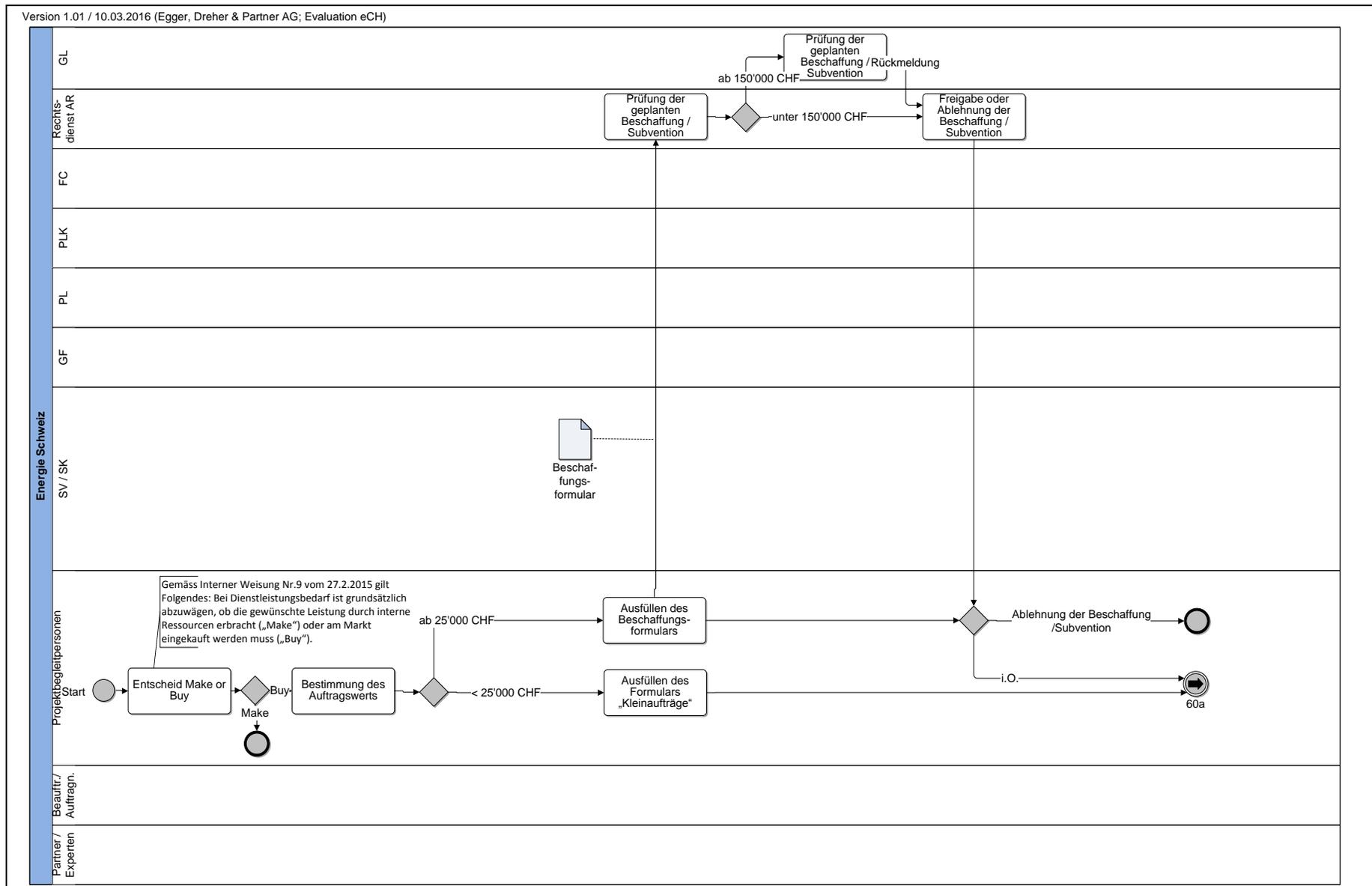
Der Prozess der Projektvergabe ist durch folgende Merkmale charakterisiert:

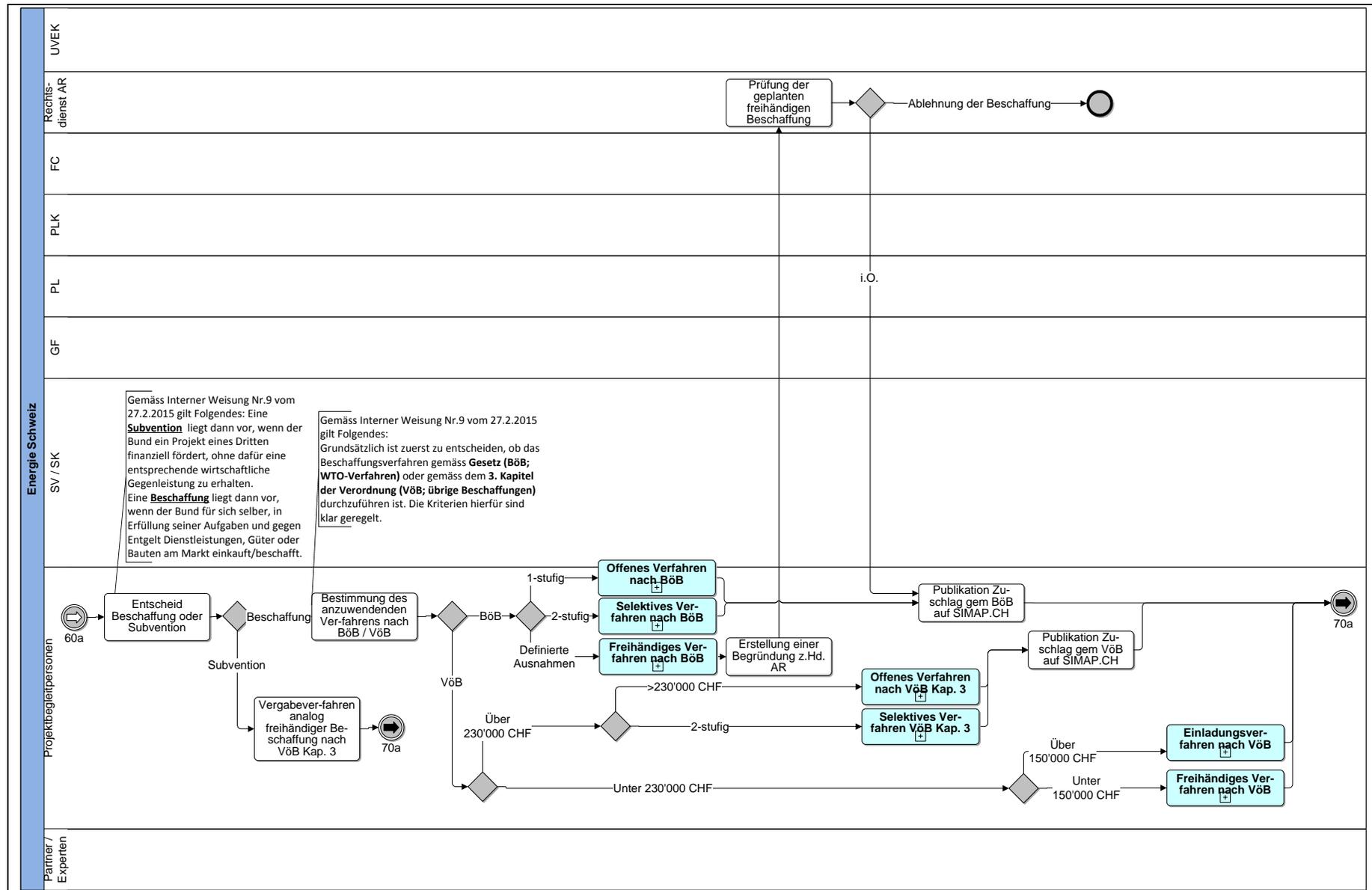
- Bei Beschaffungen sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die öffentliche Beschaffung und der Verordnung hierzu ohne jeden Spielraum einzuhalten.
- Sämtliche Projekte mit einem Auftragswert von mehr als 25'000 CHF sind mittels strukturiertem Beschaffungsformular dem Rechtsdienst (Sektion Energierecht und Allgemeines Recht) zur Prüfung vorzulegen. Werden 150'000 CHF überschritten ist das ausgefüllte Beschaffungsformular zudem dem Direktor vorzulegen. Jede freihändige Vergabe, deren Auftragswert 230'000 CHF übersteigt bzw. in den Geltungsbereich des Bundesgesetzes über die öffentliche Beschaffung fällt, ist dem Rechtsdienst mit Begründung zur Genehmigung vorzulegen.
- Jeder Vertrag und jede Verfügung wird durch das Finanzcontrolling vor dem Versand verifiziert.

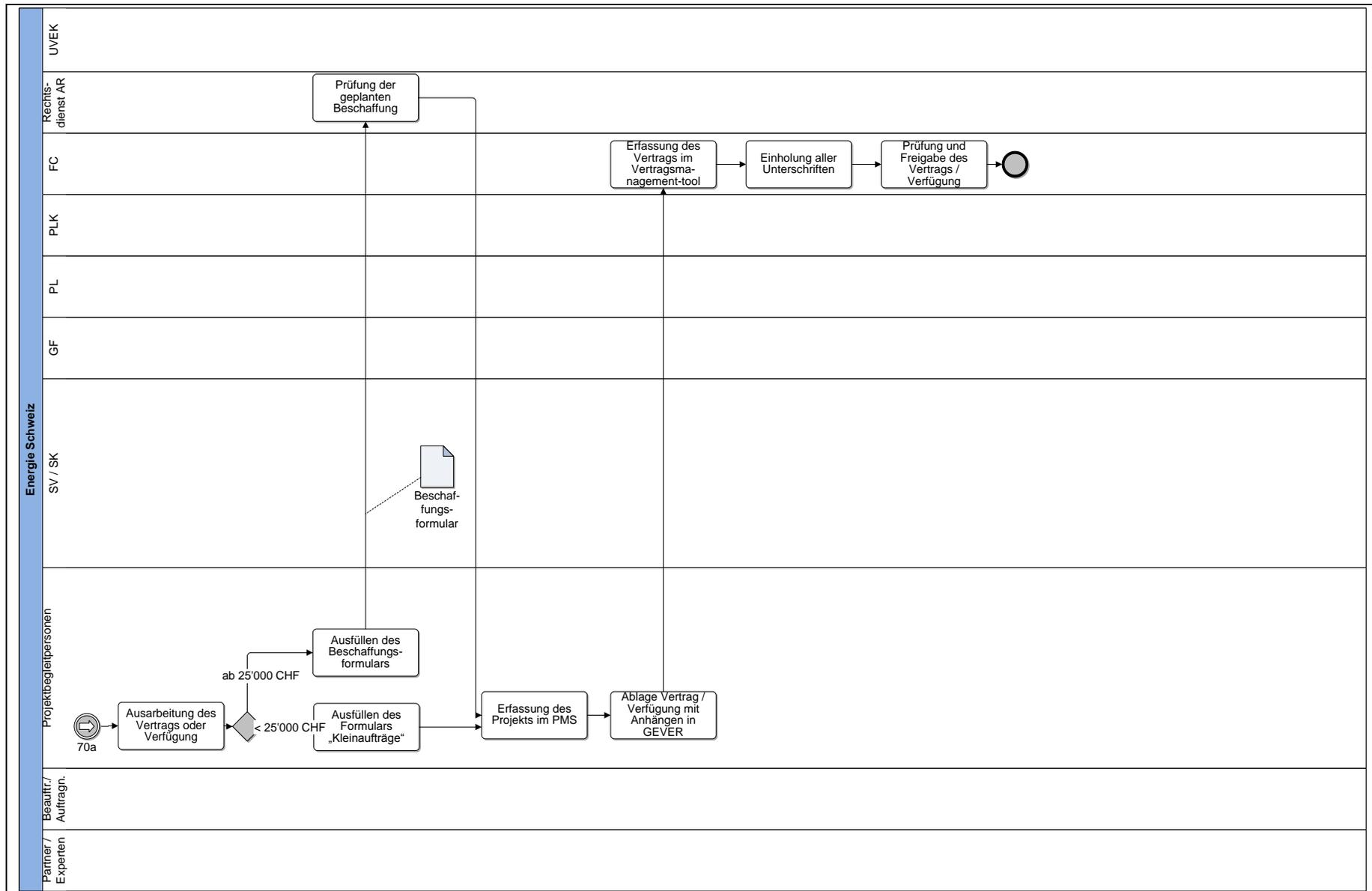
Nachfolgende Abbildung stellt den Vergabeprozess im Detail dar:

⁹ Interne Weisung Nr. 9: Öffentliches Beschaffungswesen und Vertragsmanagement im BFE

Abbildung 2-3: Prozess der Projektvergabe EnergieSchweiz







2.2.5 Begleitung und Steuerung der einzelnen Projekte durch EnergieSchweiz (Projektmanagement)

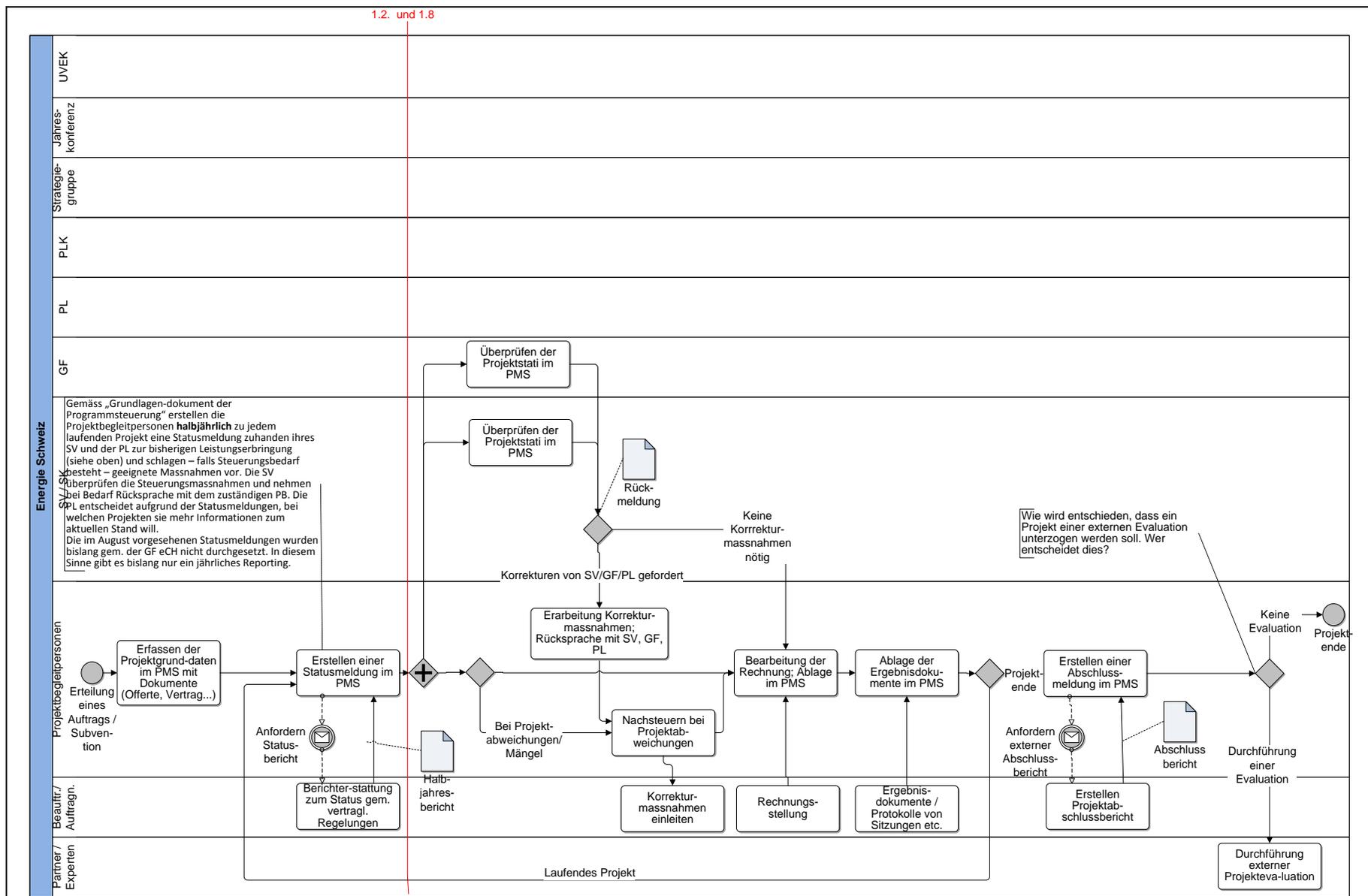
Im Gegensatz zum früheren Agenturmodell steuert das BFE neu sämtliche Projekte von EnergieSchweiz direkt. Diese Aufgabe obliegt den Projektbegleitpersonen.

Im Rahmen dieser Aufgabe werden folgende Aktivitäten wahrgenommen:

- Projektplanung, Vereinbarung der Meilensteine und der zu liefernden Ergebnissen mit dem Projektbeauftragten
- Erfassen der Projektgrunddaten im PMS mit den zugehörigen Dokumenten (Offerte, Vertrag, etc.)
- Erfassen von Statusmeldungen im PMS (jeweils mindestens im Februar).
- Anfordern von Statusberichterstattungen bei den Projektbeauftragten
- Nachsteuern / Intervenieren bei Projektabweichungen
- Bearbeitung der Rechnungen; Auslösen der Zahlungen
- Ablage der Ergebnisdokumente im PMS
- Erstellen einer Abschlussmeldung im PMS

Nach übereinstimmender Meinung kommt der Startphase jedes Projekts bzw. der Definition des Pflichtenhefts, des Vorgehens und der Meilensteine eine erfolgskritische Bedeutung zu.

Abbildung 2-4: Prozess der operativen Begleitung und Steuerung der einzelnen Projekte durch EnergieSchweiz (Projektmanagement)



3 Beschreibung und Interviewergebnisse: Inhaltliche Ausrichtung

In diesem Kapitel wird die inhaltliche Ausrichtung von EnergieSchweiz untersucht. Dabei werden sowohl die Ergebnisse der Dokumentenanalyse als auch die Ergebnisse der Interviews mit den BFE-Verantwortlichen und den externen Akteuren dargestellt. Die Dokumentenanalyse bezweckt, die Zielsetzungen und Strategien der Schwerpunkte von EnergieSchweiz beschreibend darzustellen. Dabei werden seit der Verabschiedung des Detailkonzepts erfolgte grössere Anpassungen berücksichtigt. Die Interviews mit BFE-Verantwortlichen dienen einerseits zur Vervollständigung der beschreibenden Analyse; andererseits wird auch die Selbsteinschätzung wiedergegeben. Die Interviews mit den externen Akteuren verfolgen den Zweck, eine Sicht von aussen auf die inhaltliche Ausrichtung des Programms zu erhalten.

Das Kapitel ist folgendermassen aufgebaut:

- Zunächst werden Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse und den Interviews zum *Programm EnergieSchweiz im Allgemeinen* dargestellt: Dieser Teil umfasst die Rolle von EnergieSchweiz innerhalb der Energie- und Klimapolitik (Abschnitt 3.1) sowie die Schwerpunktsetzung und Ressourcenverteilung auf die Schwerpunkte (Abschnitt 3.2). Auch wird auf die Ergebnisse aus den Interviews bezüglich Stärken und Schwächen (Abschnitt 3.3) bzw. Chancen und Herausforderungen (Abschnitt 3.4) des Programms eingegangen.
- Daran anschliessend stehen die *Strategien und Zielsetzungen der Schwerpunkte* im Mittelpunkt: Zunächst wird das konkrete Vorgehen für die beschreibende analytische Darstellung der Schwerpunkte vorgestellt (Abschnitt 3.5), ehe die Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse und den Interviews pro Schwerpunkt zusammengefasst werden (Abschnitte 3.6-3.11).

3.1 Rolle von EnergieSchweiz innerhalb der Energie- und Klimapolitik

Kernelement von EnergieSchweiz ist die *Freiwilligkeit*: Im Gegensatz zu gesetzlichen Massnahmen oder Förderprogrammen versucht EnergieSchweiz mit seinen Aktivitäten, unterschiedliche Akteure *ohne unmittelbaren gesetzlichen Zwang und direkte finanzielle Anreize* zu mehr Energieeffizienz und zur vermehrten Nutzung von erneuerbaren Energien zu bewegen. Als Instrumente dienen dabei primär Massnahmen zur Sensibilisierung, Information, Beratung, Aus- und Weiterbildung und Qualitätssicherung.¹⁰

In den Interviews wurde die Rolle von EnergieSchweiz teilweise unterschiedlich gewichtet:

- *Lücken schliessen*: Für einen Teil der Befragten soll EnergieSchweiz v.a. dort aktiv sein, wo hoheitliche Massnahmen fehlen. Ein Beispiel ist der Mobilitätsbereich, in dem es wenige gesetzliche Massnahmen gibt. Ebenfalls kann darunter verstanden werden, dass Ener-

¹⁰ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 5.

gieSchweiz die Akteure dazu bewegen will, über ein gesetzliches Minimum hinauszugehen (z.B. Kauf von Bestgeräten oder besonders energieeffizienten Fahrzeugen).

- *Ergänzen und verstärken von hoheitlichen Massnahmen:* Daneben wird von einem Teil der Befragten die Rolle von EnergieSchweiz stärker im (mehr oder weniger unmittelbaren) Ergänzen und Unterstützen von hoheitlichen Massnahmen gesehen. Beispiele hierfür sind etwa die Begleitkommunikation zur gesetzlich vorgeschriebenen Energieetikette oder die Qualitätssicherung im Bereich der erneuerbaren Energien, wo insbesondere mit der KEV eine finanzielle Förderung stattfindet.

3.2 Schwerpunktsetzung und Ressourcenverteilung

3.2.1 Beschreibung der Gliederung und Ressourcen

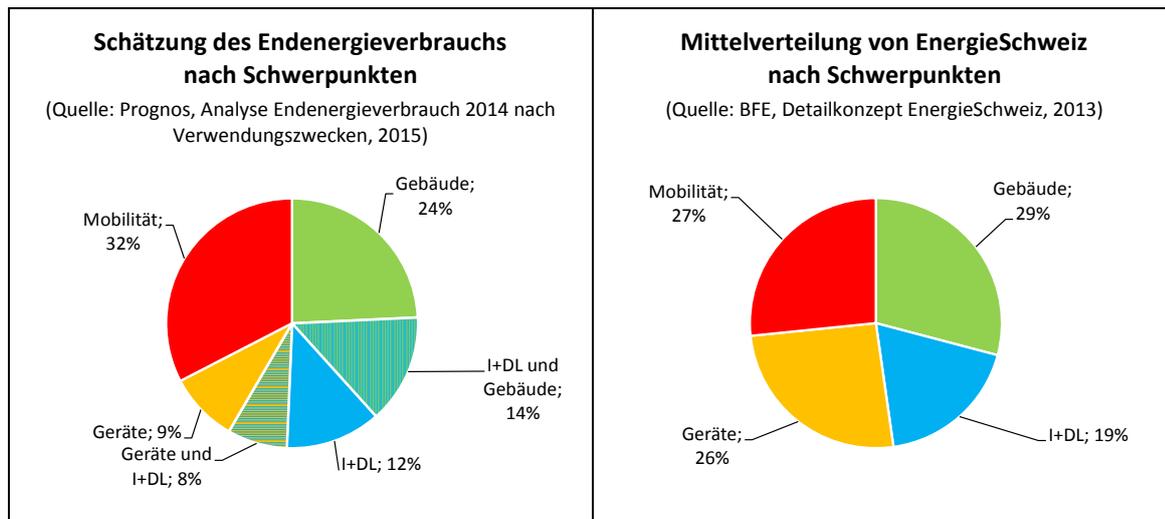
Die geplante Verteilung der Mittel auf die Schwerpunkte, der effektive Mitteleinsatz und die personellen Ressourcen von EnergieSchweiz sind Gegenstand von Kapitel 4.1.

Der Vergleich zwischen vorgesehenem und effektivem Mitteleinsatz ergibt folgende Befunde:

- Die Gesamtmittel im Umfang von 55 Millionen CHF wurden im Jahr 2015 nicht ausgeschöpft (effektiver Mitteleinsatz: knapp 50 Mio. CHF).
- Deutlich wurden die geplanten Mittel in den Schwerpunkten Elektrogeräte und Stromeffizienz sowie Industrie und Dienstleistungen nicht ausgeschöpft (Differenz 3.3 resp. 2.3 Mio. CHF).
- In den Schwerpunkten Erneuerbare Energien und Kommunikation wurden insgesamt mehr Mittel eingesetzt als vorgesehen (Differenz 2.1 resp. 1.5 Mio. CHF).
- In den übrigen Schwerpunkten sind geringere Differenzen zwischen geplanten und effektiv eingesetzten Mitteln festzustellen (max. Abweichung: 0.6 Mio. CHF).

3.2.2 Energieverbrauch pro Marktsegment und Mittelverteilung EnergieSchweiz

In diesem Abschnitt wird zunächst für die Beurteilung der Ressourcenverteilung eine Schätzung des Energieverbrauchs der vier „verbrauchsorientierten“ Schwerpunkte (Gebäude, Mobilität, Elektrogeräte und Stromeffizienz, Industrie und Dienstleistungen) vorgenommen. Abbildung 3-1 (links) fasst unsere Auswertungen zusammen: Demnach macht die Mobilität etwa einen Drittel des Gesamtverbrauchs aus. Zwischen den übrigen drei Schwerpunkten bestehen Überschneidungen (schraffierte Flächen), die nicht eindeutig einem Schwerpunkt zugeordnet werden können: Maximal einen Drittel des Verbrauchs machen die Schwerpunkte Gebäude sowie Industrie und Dienstleistungen aus; der Schwerpunkt Elektrogeräte ist mit max. 17% des Verbrauchs im Vergleich dazu kleiner.

Abbildung 3-1: Energieverbrauch und Mittelverteilung nach Schwerpunkten

Angaben inkl. Schwerpunkte Aus- und Weiterbildung sowie Kommunikation. Erläuterungen: I+DL: Industrie und Dienstleistungen; Geräte: Elektrogeräte und Stromeffizienz. Schraffierte Fläche: nicht eindeutig einem der Schwerpunkte zuzuordnen.

In einem zweiten Schritt wurden auf Basis des Detailkonzepts die Mittel der Querschnittsschwerpunkte Aus- und Weiterbildung und Kommunikation den übrigen Schwerpunkten zugeordnet.¹¹ Damit ergibt sich eine Schätzung der effektiven Ausgaben pro Schwerpunkt (Abbildung 3-1, rechts). Die Schwerpunkte erneuerbare Energien sowie Städte, Gemeinden, Quartiere und Regionen werden in dieser Darstellung nicht berücksichtigt.

Die Verteilung der finanziellen Mittel auf die Schwerpunkte von EnergieSchweiz ist gleichmässiger als die Anteile der Schwerpunkte am Endenergieverbrauch. Insbesondere der Schwerpunkt Elektrogeräte und Stromeffizienz erscheint bei dieser Vergleichsbasis als gut ausgestattet. Dies kann damit begründet werden, dass im Rahmen der Energiestrategie 2050 der Umsetzung von Stromeffizienzmassnahmen eine hohe Priorität zugemessen wird.¹² Aufgrund der zentralen Rolle der Kantone im Gebäudebereich wurden die Mittel dieses Schwerpunkts 2013 weniger aufge-

¹¹ **Aus- und Weiterbildung:** Den einzelnen Schwerpunkten wurden folgende Massnahmen (BFE 2013: 117) und Beträge zugeordnet:

- Gebäude: Massnahmen 1-5, 10, 12; 4.4 Mio. CHF
- Industrie und Dienstleistungen sowie Elektrogeräte und Stromeffizienz: Massnahme 6 (je zur Hälfte); je 0.3 Mio. CHF
- Mobilität: keine Massnahme
- Die Massnahmen 7, 8, 9 und 11 (insgesamt 2.6 Mio. CHF) wurden nicht zugeteilt, da sie mehrere Schwerpunkte betreffen und damit nicht eindeutig zugeordnet werden konnten.

Kommunikation: Die Zuteilung innerhalb des Schwerpunktes Kommunikation ist schwieriger, da schwerpunktspezifische Massnahmen nicht im Detailkonzept aufgeführt sind. Der Schwerpunkt setzte aber für fünf Bereiche (Mobilität, Elektrogeräte, Städte/Gemeinden, Aus-/Weiterbildung, Gesamtprogramm) Prioritäten. Für unsere Auswertung werden die budgetierten Mittel (insgesamt 4.8 Mio. CHF) gleichmässig diesen Prioritäten zugeordnet. Für die Auswertung werden somit den Schwerpunkten Mobilität sowie Elektrogeräte und Stromeffizienz je 0.96 Mio. CHF zugeordnet.

¹²

Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 19.

stockt als jene der anderen Schwerpunkte. De facto profitierte der Gebäudesektor jedoch am stärksten von Ausbildungsmassnahmen, sodass er gesamthaft der grösste aller Aktivitätsbereiche von EnergieSchweiz ist.

3.2.3 Beurteilung durch die Befragten

Gliederungsstruktur des Programms

Gemäss den Einschätzungen der Befragten (BFE; einzelne externe Akteure) ist die aktuelle Gliederungsstruktur des Programms mit fünf thematischen Schwerpunkten und drei Querschnittsschwerpunkte sinnvoll. Der bestehende Koordinations- und Abgrenzungsbedarf innerhalb des BFE zwischen den Schwerpunkten (aufgrund gemeinsamer Partner und Zielgruppen) könne aktuell bewältigt werden; es wurde aber in einzelnen Gesprächen ein zunehmender Koordinationsaufwand im Laufe der letzten Jahre festgestellt. Eine Neugliederung drängt sich aus Sicht der Befragten aktuell nicht auf (hoher Aufwand, neue Schnittstellenfragen). Die Gliederung könnte aber für die Zeit nach 2020 ein Thema werden.

Von Seiten der Programmleitung wurde in den Interviews das Projekt „Inema“ (Intelligentes Energiemanagement) erwähnt, das sich unter Umständen zu einem eigenen weiteren Schwerpunkt entwickeln könne.

Beurteilung der finanziellen Ressourcen

Die finanziellen Ressourcen des Programms werden von den Befragten insgesamt als ausreichend betrachtet (vgl. Abschnitt 4.4).

Für die befragten externen Akteure war die Ressourcenverteilung auf die verschiedenen Schwerpunkte schwierig zu beurteilen, da sie in der Regel eine Mehrheit der Schwerpunkte zu wenig gut kannten. Grundsätzlich wurde in den Gesprächen die Verteilung als gleichmässig eingestuft. Für eine Mehrheit der Befragten ist dies richtig; nur vereinzelt wurde eine deutlichere Schwerpunktsetzung gefordert.

Verschiedene befragte externe Akteure äusserten zu einzelnen Schwerpunkten, dass diese aus ihrer Sicht stärker oder schwächer gewichtet werden müssten:

- Für fünf Befragte sind für den Schwerpunkt Kommunikation eher zu viel Mittel vorgesehen. Begründet wurde dies unterschiedlich (Skepsis bzgl. Kosten-Nutzen; macht Programm angreifbar; EnergieSchweiz müsse nicht als Marke bekannt sein). Die kritischen Äusserungen bezogen sich vor allem auf die TV-Spots, die Plakatkampagne und das Projekt „Energy Challenge“.
- Dem Schwerpunkt Mobilität würden zwei Befragte (nicht aus dem Mobilitätsbereich) mehr Mittel zur Verfügung stellen (energetische und klimapolitische Relevanz, kaum hoheitliche Massnahmen); einzelne weitere Interviewpartnerinnen und -partner teilen die Ansicht grundsätzlich, würden aber dem Schwerpunkt nicht mehr Mittel zur Verfügung stellen, weil es schwierig sei, in diesem Bereich Wirkungen zu erzielen. Eine befragte Person würde aus diesem Grund das Budget dieses Schwerpunktes kürzen.

- Bezüglich des Schwerpunkts Gebäude stellten mehrere Befragte eine Diskrepanz zwischen der Bedeutung des Bereichs am Gesamtenergieverbrauch und den Mitteln, die EnergieSchweiz zur Verfügung stehen fest. Da die Zuständigkeit für diesen Bereich aber bei den Kantonen liegt, wurden die Mittel dennoch als angemessen eingestuft.

Anhand der Interviews mit den BFE-Verantwortlichen lässt sich beurteilen, wie gut es in der Praxis gelingt, die zur Verfügung stehenden Mittel effektiv für Projekte einzusetzen. Gründe für die Nicht-Ausschöpfung der Mittel können – neben zu geringen personellen Ressourcen (vgl. dazu nächsten Abschnitt) – in fehlenden Strukturen (EnergieSchweiz findet keine Umsetzungspartner) oder im Fehlen von geeigneten Projekten (ev. kein Bedarf) liegen. Spezifisch betrachtet werden sollen an dieser Stelle die beiden Schwerpunkte Elektrogeräte und Stromeffizienz sowie Industrie und Dienstleistungen: Beide Schwerpunkte haben im Jahr 2015 die vorgesehenen Mittel deutlich nicht ausgeschöpft.

- *Elektrogeräte und Stromeffizienz:* Aufgrund der Interviews mit den BFE-Verantwortlichen ist davon auszugehen, dass die budgetierten Mittel eher zu hoch sind. Der Bedarf an Massnahmen von EnergieSchweiz sei neben den Mindestanforderungen sowie der Energieetikette und weiteren Labels für Haushalts-, IKT- und Unterhaltungsgeräte begrenzt. Zudem wird angeführt, dass durch zusätzliche personelle Ressourcen auch die Effizienz habe gesteigert werden können.
- *Industrie- und Dienstleistungen:* Die deutliche Unterschreitung des Budgets in diesem Schwerpunkt kann gemäss Interviewaussagen dadurch erklärt werden, dass das vorhandene Angebot für KMU (freiwillige Zielvereinbarungen) wenig genutzt wurde und die Vorbereitung des Programms „Energieeffizienz in KMU“ (PEIK) zuletzt im Mittelpunkt stand. Es wird davon ausgegangen, dass der effektive Mitteleinsatz in den kommenden Jahren mit der Umsetzung von PEIK ansteigen wird.

Bei den Schwerpunkten kann es zu jährlichen Budget-Schwankungen kommen (je nachdem, welche Projekte gerade anstehen). Hier bestehe die nötige Flexibilität, kurzfristig Mittel zwischen den Schwerpunkten zu verschieben (vgl. hierzu die Erläuterungen zum Steuerungsprozess, Kapitel 2.2.2).

Beurteilung der personellen Ressourcen

Insgesamt werden von den befragten Personen im BFE die personellen Ressourcen als knapp bezeichnet (vgl. hierzu auch Kapitel 4.4). Von verschiedenen Schwerpunktverantwortlichen wurde erwähnt, dass es zu Engpässen komme oder dass keine zusätzlichen finanziellen Mittel mit dem aktuellen Personal bewirtschaftet werden könnten. In einem Interview wurde erwähnt, dass aufgrund der knappen personellen Ressourcen Projekte nicht umgesetzt werden können. Dies zeige sich in der Nicht-Ausschöpfung der Mittel, die ihre Ursache nicht primär im Fehlen von geeigneten Projekten habe (vgl. hierzu die Erläuterungen zu den Anreizen, Kapitel 4.6).

3.3 Stärken und Schwächen von EnergieSchweiz

Die externen Befragten sehen die folgenden Punkte als *Stärken* von EnergieSchweiz an:

- EnergieSchweiz wird innerhalb der Energiepolitik als etablierter und kompetenter Akteur im Zusammenhang mit der Erhöhung der Energieeffizienz und der Förderung von erneuerbaren Energien wahrgenommen.
- EnergieSchweiz wird als bedeutsame Ergänzung der hoheitlichen Massnahmen erachtet: Aktivitäten in den Bereichen Information, Sensibilisierung und Aus- und Weiterbildung werden als notwendig eingestuft, damit die hoheitlichen Massnahmen ihre Wirkung möglichst gut entfalten können.
- Als Stärke sehen verschiedene Befragte an, dass EnergieSchweiz mit seinen acht Schwerpunkten breit aufgestellt ist und damit Fragen um die Themen Energieeffizienz und erneuerbare Energien ganzheitlich behandeln kann. Vor diesem Hintergrund erfülle EnergieSchweiz auch eine wichtige Rolle im Rahmen der Vernetzung von unterschiedlichen Akteuren und bei der Koordination.
- Als weitere Stärke wird die Akzeptanz von EnergieSchweiz bei unterschiedlichen Akteuren eingestuft: Durch den Fokus auf freiwillige Massnahmen verfüge EnergieSchweiz über Freiraum und ein positives Image.
- Als Stärke – die aber gemäss verschiedenen Aussagen noch ausgebaut werden könnte – wird die Vernetzung mit wichtigen Akteuren aus der Wirtschaft gesehen („Public Private Partnership“).

Die *Schwächen* von EnergieSchweiz werden von EnergieSchweiz demgegenüber in den folgenden Bereichen gesehen. Hierzu ist zu beachten, dass teils Befragte abweichende Einschätzungen machen; diese Einzelmeinungen werden jeweils transparent gemacht.

- Von verschiedenen Befragten wird als heikel eingestuft, dass sich EnergieSchweiz zu stark in den hoheitlichen Bereich einmische. Als Beispiele wurden namentlich die MuKE n genannt; aber auch in anderen Schwerpunkten ist diese Thematik von Bedeutung. Die Befragten sehen dies als Widerspruch zur Rolle von EnergieSchweiz (Betonung der Freiwilligkeit) und verweisen auf ein Risiko hinsichtlich der Akzeptanz (vgl. oben). Dies wird nicht von allen Befragten so gesehen.
- Einzelne Befragte sehen die hohe Zahl an umgesetzten Projekten als Schwäche von EnergieSchweiz an: Aus dem Streben nach Innovation resultiere eine Vielzahl von kurzfristigen Aktivitäten mit geringer Nachhaltigkeit; um längerfristige Wirkungen zu erzielen, sei Kontinuität erforderlich, auch weil der Aufbau von Aktivitäten zeitintensiv sei. Dies geht einher

mit einzelnen Aussagen, die auf das Risiko einer Verzerrung hinweisen oder eine klare Strategie des Programms nicht erkennen können.¹³

3.4 Chancen und Herausforderungen für EnergieSchweiz

Hauptsächlicher Diskussionsgegenstand in den Interviews mit den externen Akteuren waren die politischen Rahmenbedingungen, die für EnergieSchweiz von Bedeutung sind, insbesondere die Energiestrategie 2050 und die neue Zusammensetzung des Parlaments seit Beginn der Legislaturperiode 2015-2019. EnergieSchweiz habe sich hier an die neuen Rahmenbedingungen (Umsetzung der MuKE, Gebäudeprogramm, KEV, weitere) anzupassen. Insbesondere gelte es zu prüfen, inwiefern EnergieSchweiz die Wirksamkeit der Massnahmen der Energiestrategie 2050 durch ergänzende Aktivitäten verstärken könne.

Daneben wird vermerkt, dass für verschiedene vorgesehene Massnahmen der parlamentarische Prozess noch nicht abgeschlossen ist. Es wurde in den Interviews betont, dass diese aktuelle Situation der Unsicherheit Chance und Herausforderung zugleich sei: Zwar werde EnergieSchweiz nicht grundsätzlich in Frage gestellt, wenn gewisse vorgesehene Massnahmen aus dem ersten Massnahmenpaket nicht umgesetzt werden; die Befragten sind sich aber einig, dass EnergieSchweiz je nach Umsetzung des ersten Massnahmenpakets eine unterschiedliche Rolle innerhalb der Energiepolitik wahrnehmen werde (Abstimmung von hoheitlichen und freiwilligen Massnahmen). Der (Spar-)Druck auf das Programm werde zudem unter den aktuellen politischen Rahmenbedingungen zunehmen.

Weitere Aussagen zu Chancen und Herausforderungen betreffen die folgenden Bereiche:

- *Wirtschaftliche Rahmenbedingungen:* Verschiedene Interviewaussagen nahmen Bezug auf sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen (Kostendruck für Unternehmen, aber auch Gemeinden, Frankenstärke), was dazu führen könne, dass Energiethemen an Bedeutung für Unternehmen verlieren würden. Dies könne zu Implikationen für die Schwerpunktsetzung (Ebene Gesamtprogramm) führen.
- *Technologische Entwicklungen:* Auf technologische Entwicklungen wurde in verschiedenen Interviews verwiesen; diese werden häufig vor allem als relevant für die einzelnen Schwerpunkte gesehen: Bspw. haben technologische Entwicklungen im Bereich der erneuerbaren Energien eine grosse Bedeutung für die Teilstrategien innerhalb dieses Schwerpunkts (Herausforderungen, wenn Technologien preislich konkurrenzfähig werden; auch Aus- und Weiterbildung), indem sie zur Anpassung von bisherigen Massnahmen oder zur Umgewichtung der Mittel führen können. In einzelnen Interviews wurde aber auch darauf hingewiesen, dass EnergieSchweiz noch vermehrt darüber nachdenken sollte, wie man ICT („information and communication technology“) auch als Chance sehen kann (schwerpunktübergreifend von Bedeutung).

¹³ Aus Sicht des Evaluationsteam können diese Einschätzungen damit zusammenhängen, dass die Steuerungsprozesse von EnergieSchweiz noch wenig bekannt sind.

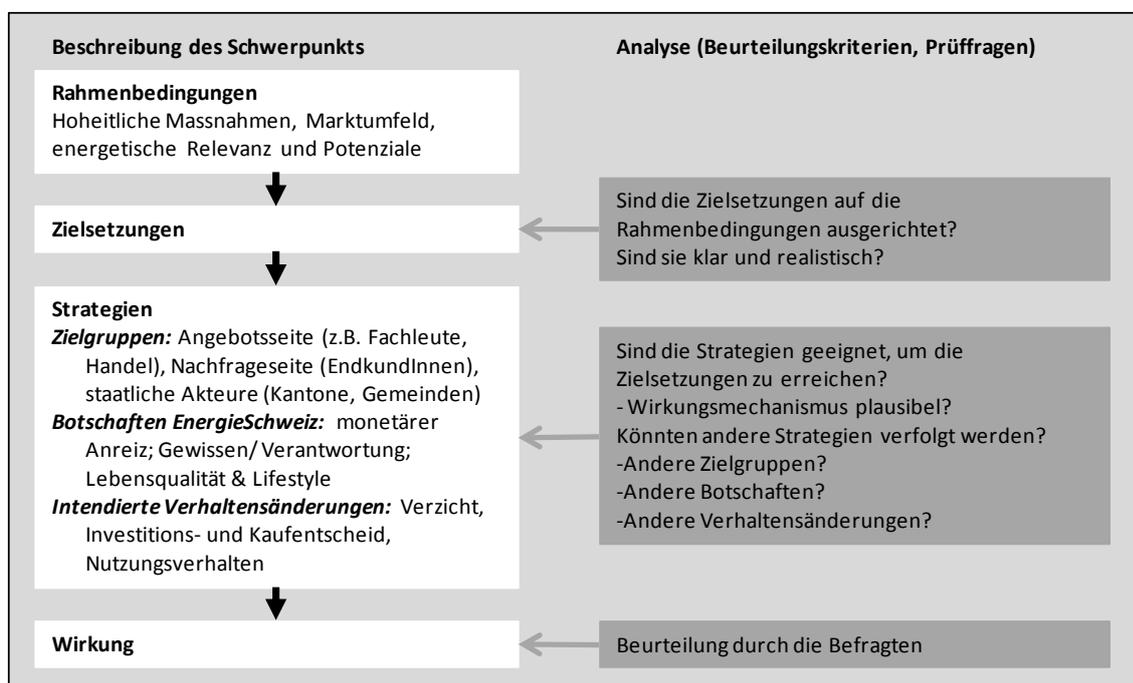
- *Fachkräftemangel*: Als wichtige Herausforderung, die für verschiedene Schwerpunkte von Bedeutung ist, wurde der Fachkräftemangel genannt; spezifisch angesprochen wurde eine als problematisch wahrgenommene Akademisierung, v.a. in der Baubranche.

3.5 Vorgehen zur Analyse der Schwerpunkte

3.5.1 Analytischer Rahmen

Für die Beschreibung und die Analyse der Schwerpunkte stützt sich die Evaluation auf das folgende Modell (Abbildung 3-2), welches im Laufe der Untersuchung erarbeitet wurde.

Abbildung 3-2: Modell für die Beschreibung und Analyse der Schwerpunkte



Darstellung: Büro Vatter.

Für jeden Schwerpunkt werden auf Basis des Detailkonzepts und der Interviews mit den BFE-Verantwortlichen die Rahmenbedingungen, die Zielsetzungen, die Strategien und die Wirkungen (Zielerreichung) beschrieben und analysiert.

Für die Beschreibung der Strategien werden folgende drei Bereiche herangezogen:

- *Zielgruppen*: Es wird untersucht, welche Zielgruppen von EnergieSchweiz angegangen werden. Es wird zwischen der Angebotsseite (z.B. Handel, Fachleute, Produzenten erneuerbare Energien), welche Dienstleistungen und Produkte im Zusammenhang mit Energieeffizienz und erneuerbaren Energien anbieten, und der Nachfrageseite (z.B. private Haushalte, Unternehmen), die als Endkundinnen und -kunden von Energie in Erscheinung treten, unterschieden. Auch staatliche Akteure (Kantone, Städte, Gemeinden, Bund) werden spezifisch berücksichtigt.

- *Botschaften EnergieSchweiz:* Geprüft werden soll weiter, mit welchen Botschaften EnergieSchweiz die Zielgruppen zu einem energieeffizienten Verhalten und zur Nutzung von erneuerbaren Energien motivieren will. Die Interviews zeigten, dass unterschiedliche Ansätze verfolgt werden: Zum Teil kann EnergieSchweiz monetär argumentieren (Energieeffizienz und erneuerbare Energien lohnen sich); teilweise stehen andere Botschaften im Vordergrund, etwa der Appell ans Gewissen und an die Verantwortung, oder die Aussage, dass energieeffizientes Handeln die Lebensqualität erhöht resp. einem zeitgemässen „Lifestyle“ entspricht.
- *Intendierte Verhaltensänderungen:* EnergieSchweiz kann bei den Zielgruppen unterschiedliche Verhaltensänderungen anstreben. Es kann versucht werden, allgemeine Verhaltensänderungen (z.B. Verzicht auf bestimmte Praktiken, „Suffizienz“) auszulösen. EnergieSchweiz kann daneben auch auf Kauf- und Investitionsentscheide Einfluss nehmen (z.B. Kauf von energieeffizienten Personenwagen); dabei kann sowohl die Angebotsseite (im Sinne einer Mittlerstrategie) als auch die Nachfrageseite angesprochen werden. Zudem kann das Nutzungsverhalten der Zielgruppen beeinflusst werden (z.B. energieeffiziente Fahrweise).

Hinsichtlich der *Zielerreichung (Wirkung)* stützt sich die Evaluation auf die Einschätzungen der externen Akteure ab. Es ist festzuhalten, dass es für die Befragten kaum möglich war, dazu fundierte Aussagen zu machen. Analytisch kann beurteilt werden, wie gut die geplanten Massnahmen eines Schwerpunktes an den Zielsetzungen ausgerichtet sind (im Sinne einer Voraussetzung, dass die Ziele erreicht werden können). Die Evaluation kann jedoch keine Aussage dazu machen, inwiefern die tatsächlich umgesetzten Projekte sich an den vorgesehenen Zielsetzungen resp. Massnahmen orientieren und welcher Wirkungsbeitrag von einzelnen Projekten an die Zielerreichung des Schwerpunktes geleistet wird.

3.5.2 Konkretes Vorgehen

Im Folgenden werden *erstens* pro Schwerpunkt Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Strategien anhand eines einheitlichen analytischen Rasters dargestellt. Das Detailkonzept stellte die Basis für diesen Schritt dar. Bezüglich der Strategien werden pro Schwerpunkt die geplanten Massnahmen den verschiedenen Dimensionen der Bereiche Zielgruppen, Botschaften und intendierte Verhaltensänderungen zugeordnet; diese Darstellungsform, anhand der die unterschiedlichen Vorgehensweisen von EnergieSchweiz pro Schwerpunkt gut sichtbar werden, war für die Schwerpunkte Mobilität, Elektrogeräte und Stromeffizienz, Industrie und Dienstleistungen sowie Gebäude möglich. Die Querschnittsschwerpunkte „Aus- und Weiterbildung“ sowie „Kommunikation“ werden nicht separat behandelt, sondern im Rahmen der übrigen Schwerpunkte mitberücksichtigt; der Querschnittsschwerpunkt „Städte/Gemeinden/Regionen/Quartiere“ wird jedoch in einem separaten Abschnitt behandelt. *Zweitens* werden die Ergebnisse aus den Interviews mit den BFE-Verantwortlichen und den externen Akteuren dargestellt, die sich zum jeweiligen Schwerpunkt geäussert haben.

Aufgrund des Budgets der Evaluation konnten pro Schwerpunkt zusätzlich zu den Interviews mit den Schwerpunktverantwortlichen Gespräche mit 2-3 externen Akteuren geführt werden. Diese

wurden in Absprache mit der Auftraggeberin bestimmt. Es ist somit zu beachten, dass die empirische Basis der jeweiligen Unterabschnitte „Einschätzungen der Befragten“ schmal ist.

3.6 Schwerpunkt Mobilität

3.6.1 Beschreibende Darstellung

Rahmenbedingungen

Folgende hoheitliche Massnahmen sind für das Programm EnergieSchweiz relevant:

- CO₂-Emissions-Vorschriften für Personenwagen (130g[CO₂]/km (Art. 10 CO₂-G)
- Eco-Drive-Pflicht NeulenkerInnen; obligatorische Weiterbildung für Berufschauffeure (gemäss Chauffeurzulassungsverordnung [CVZ])

Die Mobilität machte 2014 mehr als ein Drittel am Endenergieverbrauch aus.¹⁴ Fossile Energieträger (Benzin, Diesel) machten dabei rund 75% des gesamten Verbrauchs der Mobilität aus, Elektrizität sowie Gas und andere Energien zusammen etwa 5%. Der Rest des Verbrauchs entfällt auf Flugtreibstoffe.

Zielsetzungen

Die Zielsetzungen des Schwerpunkts beziehen sich auf folgende Themen:¹⁵

- Kaufentscheid Neuwagen
- Fahrverhalten bei den Fahrzeuglenkerinnen und -lenkern
- Mobilitätsmanagementmassnahmen
- Mobilitätsverhalten allgemein (z.B. bessere Auslastung Transportmittel)

Strategien

In Tabelle 3-1 werden die Massnahmen den Dimensionen innerhalb der Kategorien intendierte Verhaltensänderungen, Zielgruppen und Botschaften zugeordnet.

¹⁴ Vgl. BFE, Schweizerische Gesamtenergiestatistik, S. 4.

¹⁵ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 28.

Tabelle 3-1: Schwerpunkt Mobilität: Analytische Beschreibung

Massnahmen	Mittel in Mio. CHF	intendierte Verhaltensänderung			Zielgruppe			Botschaft		
		Verhalten allgemein	Kauf- und Investitionsentscheid	Nutzungsverhalten	Angebot	Nachfrage	Staatlich	Monetär	Gewissen/ Verantwortung	Lebensqualität & Lifestyle
energieeffiziente Fahrzeuge/Komponenten	2.5				(x)			(x)		
energieeffiziente Fahrweise	2.0				(x)			(x)		
Mobilitätsverhalten Unterstützung Gemeinden	1.2									
Mobilitätsmanagement	1.0									
Massnahmen Schwerpunkte Kommunikation	1.0									
Fehlanreize abbauen	0.2									

Quelle: Detailkonzept EnergieSchweiz; ergänzend: Interviews. Farbgebung: Budget Massnahme für 2015 > 1.5 Mio. CHF: **dunkel**; Budget Massnahme > 0.5 Mio. CHF und < 1.5 Mio. CHF: **mittel**; Budget Massnahme < 0.5 Mio. CHF: **hell**. Erläuterung: (x): erfüllt, aber nicht Priorität.

Folgende Ergebnisse lassen sich festhalten:

- *Intendierte Verhaltensänderungen:* Die Massnahmen zielen auf die verschiedenen möglichen Verhaltensänderungen (Mobilitätsverhalten insgesamt, Kaufentscheid Fahrzeug, Fahrverhalten).
- *Zielgruppen:* Die Massnahmen beziehen sich auf verschiedene Zielgruppen in den drei Kategorien. Eine wichtige Zielgruppe stellt dabei die breite Bevölkerung dar (Käuferinnen/Käufer, neu auch bzgl. Lenkerinnen/Lenker). Bei den ersten beiden Massnahmen sind auch Mittler (Handel, Fahrlehrer) von Bedeutung. Nachfrageseitig werden auch Unternehmen und Gemeinden als Zielgruppen angegangen.
- *Botschaften:* Die Zuteilung der Aktivitäten bezüglich der Dimension „Botschaften“ gestaltete sich eher schwierig (Grundlagen teilweise nicht vorhanden). Gemäss Interviewaussagen sprechen vor allem die grossen Kampagnen „CO2-tieferlegen“ und „Clever fahren“ (Massnahmen 1 und 2) Emotionen an. Ergänzend spielen aber auch monetäre Argumente (Geld sparen) eine Rolle. Bei den Massnahmen, bei denen das Mobilitätsverhalten allgemein im Vordergrund steht, stehen - soweit wir das beurteilen können - eher andere Argumente (Verantwortung) im Vordergrund.

Zu beachten ist, dass verschiedene Massnahmen auf die Verbesserung der (rechtlichen) Rahmenbedingungen fallen. Dazu zu zählen sind insbesondere: Unterstützung von Gemeinden (Op-

timierung der Raumplanung und der Baugesetzgebung), Abbau von Fehlanreizen auf Gesetzes- und Vollzugsstufe bei Bund und Kantonen.

Die Mobilität stellt für den Schwerpunkt Kommunikation gemäss dem Detailkonzept einen der Schwerpunkte dar (Energieeffizienz Fahrzeuge und Fahrzeugkomponenten). Daneben spielt die Mobilität auch im Rahmen des Labels „Energistadt“ eine Rolle.

Vergleich Zielsetzungen – Massnahmen/Aktivitäten

Aufgrund der vorgenommenen Analyse kann festgehalten werden, dass die vorgesehenen Massnahmen und Aktivitäten an den Zielsetzungen ausgerichtet sind. Insofern ist eine Voraussetzung, dass die Ziele potenziell erreicht werden können, erfüllt.

3.6.2 Einschätzungen der Befragten

Zielsetzungen

Die Zielsetzungen des Schwerpunktes wurden von den externen Akteuren (2 Befragte) als richtig eingestuft. In einem Gespräch wurde eine stärkere Gewichtung der verhaltensbezogenen Massnahmen als sinnvoll (Dimension Verhalten allgemein; Optimierung der Auslastung von Fahrzeugen und Infrastrukturen) erachtet.

Strategie

Die externen Personen beurteilten die Strategie des Schwerpunktes Mobilität im Grundsatz als richtig. Sie würden hinsichtlich der künftigen Ausrichtung keine grösseren Anpassungen vornehmen; gerade im Mobilitätsbereich sei es wichtig, Kontinuität sicherzustellen, damit längerfristig Verhaltensänderungen erzielt werden können.

Die Bedeutung des „energieeffizienten Fahrverhaltens“ wird künftig als eher geringer eingestuft (Grund: Eco-Drive-Pflicht NeulenkerInnen). Die befragten Personen sind der Ansicht, dass die wichtigen Zielgruppen angesprochen werden. Die Befragten regten an, im Rahmen von EnergieSchweiz verstärkt auch den Bund (als Arbeitgeber) sowie die höheren Kader des Handels von Motorfahrzeugen anzusprechen. Die Bedeutung von emotionalen Botschaften wurde bestätigt. Ergänzend wurde angeregt, stärker volkswirtschaftliche Argumente (Überlastung Verkehrsinfrastruktur; inländische Wertschöpfung) zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Einbindung von Wirtschaftsverbänden als sinnvoll erachtet.

Zielerreichung

Die Zielerreichung konnte von den Befragten nicht zuverlässig beurteilt werden.

3.7 Schwerpunkt Gebäude

3.7.1 Beschreibende Darstellung

Rahmenbedingungen

Die Ausgangslage ist im Gebäudebereich für EnergieSchweiz besonders, da dieser Bereich primär in der Zuständigkeit der Kantone liegt.

Folgende Massnahmen ausserhalb von EnergieSchweiz sind dabei von Bedeutung:

- CO₂-Abgabe auf fossile Brennstoffe (CO₂-Gesetz)
- Gebäudeprogramm (finanziert aus der CO₂-Abgabe und kantonalen Beiträgen)
- Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN)
- Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK)
- Standards und Normen, bspw. Minergie, SIA

Der Anteil des Gebäudeparks am Endenergieverbrauch liegt

bei etwa 40%. Effizienzpotenziale und Potenziale der erneuerbaren Energien werden vor allem bei den bestehenden Gebäuden als besonders hoch eingestuft. Gegenwärtig ist jedoch die jährliche Rate an energetischen Gebäudesanierungen tief (0.9%).¹⁶

Zielsetzungen

Die Zielsetzungen des Schwerpunkts beziehen sich auf folgende Themen:¹⁷

- Zusammenarbeit Bund und Kantone
- Normen und Standards im Gebäudebereich
- Betriebsoptimierung technischer Anlagen
- Erarbeitung von innovativen und fortschrittlichen Lösungen im Gebäudebereich

Strategien

In Tabelle 3-2 werden die Massnahmen den Dimensionen innerhalb der Kategorien intendierte Verhaltensänderungen, Zielgruppen und Botschaften zugeordnet.

¹⁶ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 66.

¹⁷ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 68.

Tabelle 3-2: Schwerpunkt Gebäude: Analytische Beschreibung

Massnahmen	Mittel in Mio. CHF	intendierte Verhaltensänderung			Zielgruppe			Botschaft		
		Verhalten allgemein	Kauf- und Investitionsentscheid	Nutzungsverhalten	Angebot	Nachfrage	Staatlich	Monetär	Gewissen/ Verantwortung	Lebensqualität & Lifestyle
Massnahmen Schwerpunkt Aus- und Weiterbildung	4.4									
Gebäudestandards und -normen	1.4									
Energieinspektion und Betriebsoptimierung	1.2									
Innovative Projekte im Gebäudebereich	1.0									
Zusammenarbeit mit den Kantonen	0.6									

Quelle: Detailkonzept EnergieSchweiz; ergänzend: Interviews. Farbgebung: Budget Massnahme > 1.5 Mio. CHF: **dunkel**; Budget Massnahme > 0.5 Mio. CHF und < 1.5 Mio. CHF: **mittel**; Budget Massnahme < 0.5 Mio. CHF: **hell**. Erläuterung: (x): erfüllt, aber nicht Priorität.

Die Zuordnung der Aktivitäten erwies sich als schwierig. Dies hängt damit zusammen, dass die Massnahmen in diesem Schwerpunkt stark auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen ausgerichtet sind. Auch zeigt sich, dass die Verbesserung von Rahmenbedingungen (Weiterentwicklung der MuKEN oder von Normen und Standards) für diesen Schwerpunkt ein hohes Gewicht hat. Auch die Massnahme „Förderung von innovativen Projekten“ dient unter anderem der Grundlagenarbeit für die Erarbeitung für neue gesetzliche oder freiwillige Massnahmen sowie der Revision oder Neuentwicklung von Normen.¹⁸

Gut einordnen lässt sich im Bereich der „Energieinspektion und Betriebsoptimierung“ die Umsetzung der Betriebsoptimierung durch Energo.

Eine hohe Bedeutung für den Gebäudebereich hat der Querschnittschwerpunkt Aus- und Weiterbildung. Für die Tabelle 3-2 wurden diejenigen Massnahmen aus dem Bereich Aus- und Weiterbildung, die einen Bezug zum Gebäudebereich haben, mitberücksichtigt. Zielgruppen dieser Massnahmen sind Architekten, Bauplaner, Techniker, Installateure, Fachleute der Gebäudehülle, Bauherren und Investoren sowie Gebäude- und Anlagenbetreiber.

Vergleich Zielsetzungen – Massnahmen/Aktivitäten

Es zeigt sich, dass die vorgesehenen Massnahmen und Aktivitäten an den Zielsetzungen des Schwerpunktes ausgerichtet sind. Insofern ist eine Voraussetzung, dass die Ziele potenziell erreicht werden können, erfüllt.

¹⁸ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 71.

3.7.2 Einschätzung der Befragten

Zielsetzungen

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen, Aktivitäten im Bereich von Standards und Normen und die Betriebsoptimierung wurden von den Befragten (3 Personen) als richtig betrachtet.

Strategie

Die befragten Personen sind sich einig, dass es im Gebäudebereich von Seiten von EnergieSchweiz eine gute und enge Zusammenarbeit mit den Kantonen braucht. Die Aktivitäten von EnergieSchweiz im Bereich der Weiterentwicklung von Gebäudestandards/-normen werden als richtig eingestuft; in einem Gespräch wurde der Wunsch geäußert, dass EnergieSchweiz dabei eine stärkere Koordinationsfunktion einnimmt.

Ein stärkeres Engagement von EnergieSchweiz wird in zwei Bereichen erwartet:

- Verschiedene befragte Personen sehen für EnergieSchweiz eine stärkere Rolle zur *Steigerung der Sanierungsquote*. Es gehe darum aufzuzeigen, dass sich eine Sanierung langfristig lohne (Wertsteigerung der Immobilie, Hinweis auf Fördergelder) und zu Komfortsteigerungen und mehr Lebensqualität führe. Die Kantone seien nicht in der Lage, diese Informations- und Sensibilisierungsaufgabe wahrzunehmen. Gemäss zwei Befragten fehle es häufig an kompetenter, umfassender Beratung (Sanierung vs. Neubau vs. Optimierung Gebäudetechnik; Etappierung eines Sanierungsvorhabens; Finanzierungsfragen).
- Die *Nutzung eines Gebäudes* wird von den befragten Personen ebenfalls als Bereich betrachtet, in dem noch ein grosses Potenzial besteht.

Hinsichtlich der Massnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung finden es diejenigen externen Akteure, die spezifisch zur Aus- und Weiterbildung befragt worden sind, sinnvoll, gemäss der aktuellen Verteilung die Mittel hauptsächlich im Gebäudebereich einzusetzen. Dort bestehe ein Fachkräftemangel. Gleichzeitig wird in verschiedenen Gesprächen aber auch festgestellt, dass die Nachfrage nach den Weiterbildungsangeboten, die durch EnergieSchweiz unterstützt werden, eher tief ist. Die Gründe dafür wurden in den Interviews im Spardruck der Unternehmen und darin gesehen, dass der Besuch dieser Weiterbildungen für die Zielgruppen häufig keine Rendite (Lohn, Hierarchie) bringe. Als besondere Herausforderung wurde in einem Gespräch erwähnt, dass durch technologische Entwicklungen (z.B. fassadenintegrierte Photovoltaik-Anlagen) neue Schnittstellen und dadurch auch ein neuer Bildungsbedarf entstehe.

Zielerreichung

Die Frage nach der Zielerreichung kann auch im Gebäudebereich nicht sehr tiefgehend beantwortet werden. Die Befragten konnten sich jeweils zu einzelnen Teilaspekten äussern.

Gemäss den Interviews hat EnergieSchweiz Einfluss auf die Weiterentwicklung von Normen und Standards (namentlich erwähnt: MuKE, SIA-Effizienzpfad, Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz) gehabt.

In zwei Interviews wird vermutet, dass die Gebäudebesitzer bislang kaum erreicht wurden (zur Steigerung der Sanierungsquote). Festzuhalten ist, dass dies kein Schwerpunkt der aktuellen Strategie darstellt (Anmerkung Evaluatoren), da EnergieSchweiz hier vor allem die Kantone in der Verantwortung sieht.

3.8 Schwerpunkt Elektrogeräte und Stromeffizienz

3.8.1 Beschreibende Darstellung

Rahmenbedingungen

Folgende hoheitliche Massnahmen sind für diesen Schwerpunkt von Bedeutung:

- Gesetzliche Mindestanforderungen zur Stromeffizienz (zahlreiche Elektrogeräte, bspw. Kühlgeräte, Waschmaschinen, Backöfen, etc.; Anhang Energieverordnung)
- Effizienzvorschriften für Elektromotoren (Energieverordnung)
- Deklarationspflicht bezgl. Energieverbrauch und Geräteeigenschaften („Energieetikette“ für verschiedene Elektrogeräte; Energieverordnung)

Daneben spielen auch die wettbewerblichen Ausschreibungen, mit denen Projekte und Programme zur Förderung der Stromeffizienz finanziell unterstützt werden, eine Rolle

Der jährliche Energieverbrauch beträgt für Elektrogeräte 44 TWh (für das Jahr 2010); 60% davon entfallen auf elektrische Antriebssysteme, 16% auf Haushaltsgeräte, 18% auf Lampen und 6% auf elektrische Geräte (IKT, Unterhaltung). Die Effizienzpotenziale werden auf mehr als 20% (Antriebe, IKT, Unterhaltung), bei der Beleuchtung sogar auf über 50% geschätzt.¹⁹

Zielsetzungen

Die Zielsetzungen des Schwerpunkts beziehen sich auf folgende Themen:²⁰

- Kaufentscheid Elektrogeräte (Privathaushalte, Industrie und Dienstleistung)
- Optimierung des Betriebs (Privathaushalte, Industrie und Dienstleistung)

Strategien

In Tabelle 3-3 werden die Massnahmen den Dimensionen innerhalb der Kategorien intendierte Verhaltensänderungen, Zielgruppen und Botschaften zugeordnet.

¹⁹ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 38.

²⁰ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 40.

Tabelle 3-3: Schwerpunkt Elektrogeräte/Stromeffizienz: Analytische Beschreibung

Massnahmen	Mittel in Mio. CHF	intendierte Verhaltensänderung			Zielgruppe			Botschaft		
		Verhalten allgemein	Kauf- und Investitionsentscheid	Nutzungsverhalten	Angebot	Nachfrage	Staatlich	Monetär	Gewissen/ Verantwortung	Lebensqualität & Lifestyle
Elektrische Antriebe (inkl. motorische Systeme)	2.6									
Effizienz von Haushaltsgeräten	1.6			(x)	(x)		(x)			
Massnahmen Schwerpunkt Kommunikation	1.0									
Effizienz von IKT-Geräten	0.7			(x)	(x)					
Effizienz von Unterhaltungselektronik	0.6			(x)	(x)					
Effizienz elektrische Beleuchtung	0.6			(x)	(x)		(x)			
Massnahmen Schwerpunkt Aus- und Weiterbildung	0.3									
Begleitende Unterstützung Gebrauchsvorschriften	0.2									

Quelle: Detailkonzept EnergieSchweiz; ergänzend: Interviews. Farbgebung: Budget Massnahme > 1.5 Mio. CHF: **dunkel**; Budget Massnahme > 0.5 Mio. CHF und < 1.5 Mio. CHF: **mittel**; Budget Massnahme < 0.5 Mio. CHF: **hell**. Erläuterung: (x): erfüllt, aber nicht Priorität.

Folgende Ergebnisse lassen sich festhalten:

- **Intendierte Verhaltensänderungen:** Praktisch alle Aktivitäten zielen darauf ab, Kauf- und Investitionsentscheide sowie das Nutzungsverhalten zu beeinflussen. Aufgrund der Interviewaussagen und der geplanten Aktivitäten scheint bei den meisten Massnahmen (v.a. hinsichtlich der Privathaushalte) dem Nutzungsverhalten eine geringere Bedeutung zuzukommen. Allgemeine Verhaltensaktivitäten (z.B. Suffizienz) spielen für diesen Schwerpunkt eher keine Rolle.
- **Zielgruppen:** Auf Ebene der Zielgruppen werden mit den Aktivitäten primär die Nachfrageseite erfasst (Privathaushalte; Unternehmen). Ebenfalls Zielgruppen sind Anbieter von Geräten (Handel). In dritter Priorität werden auch mögliche Multiplikatoren wie Kantone, Städte oder EVU angegangen.
- **Botschaften:** Bezüglich der Botschaften wurde in Interviews mit BFE-Verantwortlichen darauf hingewiesen, dass für Privathaushalte mit dem Kauf von Bestgeräten zwar (z.T. erst längerfristig) ein Gewinn erzielt werden könne, dass dieses Argument aber kaum wirksam sei (insgesamt keine bedeutenden Beträge; häufig Preis beim Kauf entscheidend). Ener-

gieSchweiz versuche primär die Botschaft zu vermitteln, dass es etwas Sinnvolles, Selbstverständliches sei, Bestgeräte zu kaufen. Bei der Zusammenarbeit mit Unternehmen stehen demgegenüber monetäre Anreize im Vordergrund: Für diese Zielgruppe sei es gemäss den Interviews eine Bedingung, dass sich Massnahmen finanziell auszahlen.

Für den Schwerpunkt Kommunikation stellt der Bereich Elektrogeräte und Stromeffizienz eine Priorität dar. Dabei wird auf die Privathaushalte (Käuferinnen/Käufer von Geräten, Handel) und den Kaufentscheid gezielt. Der Schwerpunkt Aus- und Weiterbildung spielt eine geringe Rolle.

Vergleich Zielsetzungen – Massnahmen/Aktivitäten

Der Vergleich der vorgesehenen Massnahmen und Aktivitäten mit den Zielsetzungen zeigte (vgl. oben), dass diese v.a. bei den Privathaushalten auf das Ziel „Kaufentscheid“ zielen. Dem Ziel, auch die energieeffiziente Verwendung der Geräte zu fördern, wird hingegen wenig Beachtung geschenkt.

3.8.2 Einschätzung der Befragten

Zielsetzungen

Beide befragten Personen erachten es grundsätzlich als richtig, dass vom Schwerpunkt sowohl der Kaufentscheid als auch der Betrieb von Elektrogeräten ins Auge gefasst wird. Eine der befragten Personen würde die Sicht auf den gesamten Produktionsprozess (mehr als „Vermeidung von Betrieb ohne Nutzen“) expliziter in den Zielsetzungen aufnehmen.

Strategie

Die Strategie bezüglich der Zielgruppen wird insgesamt als sinnvoll wahrgenommen. Eine befragte Person argumentierte, dass die Vermieter als wichtige Zielgruppe aufgenommen werden sollten, da diese gegenwärtig keine Anreize hätten, energieeffiziente Geräte anzuschaffen. Hinsichtlich der Botschaften ergibt sich, dass der aktuell verfolgte Ansatz – monetäre Anreize bei Unternehmen, Bestgeräte als Selbstverständlichkeit bei Privathaushalten – grundsätzlich als richtig betrachtet wird. Für beide befragten Personen ist es richtig, sowohl auf den Kauf- und Investitionsentscheid als auch auf das Nutzungsverhalten zu zielen. Gemäss den Gesprächen besteht aktuell der Eindruck, dass der Kaufentscheid im Vordergrund steht (v.a. Prozessoptimierung: zu wenig Gewicht). Eine Person regt an, die Aktivitäten zu IKT und Unterhaltungselektronik zusammenzulegen (Grenzen verschwinden).

Zielerreichung

Die Zielerreichung konnte von den Befragten nicht zuverlässig beurteilt werden.

3.9 Schwerpunkt Industrie und Dienstleistungen

3.9.1 Beschreibende Darstellung

Rahmenbedingungen

Folgende Massnahmen ausserhalb von EnergieSchweiz sind für diesen Schwerpunkt von Bedeutung:

- Verpflichtende Zielvereinbarungen als Grundlage für den Vollzug hoheitlicher Aufgaben (Befreiung CO₂-Abgabe; Rückerstattung Netzzuschlag; Grossverbraucherartikel der Kantone bzgl. Unternehmen mit einem hohen Energieverbrauch)
- Vorschriften und Standards für Gebäude, Geräte, Motoren
- Förderprogramme und Subventionen: Gebäudeprogramm, KEV, wettbewerbliche Ausschreibungen

Unternehmen in den Bereichen Industrie und Dienstleistungen machen gemäss Informationen des BFE rund 35% des Endenergieverbrauchs in der Schweiz aus. Dieser Verbrauch setzt sich folgendermassen zusammen: 10-12'000 Unternehmen machen rund 60% des Verbrauchs aus. Diese Unternehmen (Energieverbrauch: >0.5 GWh Strom oder >5 GWh Wärme) sind gemäss Interviewaussagen des BFE via die verpflichtenden Zielvereinbarungen gut abgedeckt. Rund 80'000 KMU machen einen weiteren Drittel des Endenergieverbrauchs von Unternehmen in den Bereichen Industrie und Dienstleistungen aus. Die restlichen rund 400'000 Unternehmen machen rund 10% des Verbrauchs aus.

Zielsetzungen

Die Zielsetzungen des Schwerpunkts Industrie und Dienstleistungen beziehen sich auf folgende Themen:²¹

- Unterstützung Unternehmen mit einer verbindlichen Zielvereinbarung
- Freiwillige Zielvereinbarungen KMU
- Angebote für Unternehmen ohne Zielvereinbarung
- Verstärkung der hoheitlichen Massnahmen

Strategien

In Tabelle 3-4 werden die Massnahmen den Dimensionen innerhalb der Kategorien intendierte Verhaltensänderungen, Zielgruppen und Botschaften zugeordnet.

²¹ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 53.

Tabelle 3-4: Schwerpunkt Industrie und Dienstleistungen: Analytische Beschreibung

Massnahmen	Mittel in Mio. CHF	intendierte Verhaltensänderung			Zielgruppe			Botschaft		
		Verhalten allgemein	Kauf- und Investitionsentscheid	Nutzungsverhalten	Angebot	Nachfrage	Staatlich	Monetär	Gewissen/ Verantwortung	Lebensqualität & Lifestyle
Förderung freiwillige Zielvereinbarungen	1.5									
Förderung energetische Prozessoptimierung	1.4									
Promotion energieeffiziente Kälte	0.6									
Promotion Pinch-Analysen im Sektor Industrie	0.5									
Durchführen von Effizienzprogrammen	0.3									
Energiemanagement-Systeme in Unternehmen	0.3									
Massnahmen Schwerpunkt Aus- und Weiterbildung	0.3									
Energieeffizienz spez. Branchen, Querschnittstech.	0.2									
Ganzheitliche Energieanalysen Unternehmen ohne ZV	0.2									
Einbindung Energieversorgungsunternehmen	0.2									

Quelle: Detailkonzept EnergieSchweiz; ergänzend: Interviews. Farbgebung: Budget Massnahme > 1.5 Mio. CHF: **dunkel**; Budget Massnahme > 0.5 Mio. CHF und < 1.5 Mio. CHF: **mittel**; Budget Massnahme < 0.5 Mio. CHF: **hell**.
Erläuterung: (x): erfüllt, aber nicht Priorität.

Folgende Ergebnisse lassen sich festhalten:

- *Intendierte Verhaltensänderungen:* Im Vordergrund stehen die Beeinflussung von Investitionsentscheiden sowie Prozessoptimierungen. Gemäss der Auswertung des Detailkonzepts spielt letzteres eine grössere Rolle.
- *Zielgruppen:* Der Schwerpunkt zielt auf unterschiedliche Gruppen von Unternehmen: Gewisse Aktivitäten (Information, Beratung) zielen auf die Gesamtheit der Unternehmen. Daneben verfolgt EnergieSchweiz jeweils spezifische Strategien für die Zielgruppen „Grossverbraucher“ und „KMU“. Bei den Grossverbrauchern zielt EnergieSchweiz darauf ab, das über die verpflichtenden Zielvereinbarungen hinaus bestehende Potenzial auszuschöpfen; wichtigste Massnahme ist hierbei das Instrument der Pinch-Analysen. Demgegenüber sind KMU nicht in verbindliche Zielvereinbarungen eingebunden. EnergieSchweiz sah für diese Zielgruppe freiwillige Zielvereinbarungen vor. Gemäss den Interviews wurden die KMU jedoch damit

kaum erreicht. Mit dem Programm „Energieeffizienz in KMU“ (PEIK) wurde eine neue Teilstrategie vorgelegt.

- *Botschaft:* In diesem Schwerpunkt steht die wirtschaftliche Argumentation im Mittelpunkt. Massnahmen zu mehr Energieeffizienz und zur Nutzung von erneuerbaren Energien müssen sich für die Zielgruppen lohnen (notwendige Bedingung). Vereinzelt seien für Unternehmen auch weiche Faktoren (Image) von Bedeutung.

Der Aus- und Weiterbildungsmassnahmen spielen eine geringe Rolle für den Schwerpunkt (einzig: „Weiterbildung Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen, Geräte“). Industrie und Dienstleistungen sind innerhalb des Schwerpunktes Kommunikation nicht von Bedeutung.

Vergleich Zielsetzungen – Massnahmen/Aktivitäten

Es zeigt sich, dass die vorgesehenen Massnahmen und Aktivitäten an den Zielsetzungen des Schwerpunktes ausgerichtet sind. Insofern ist eine Voraussetzung, dass die Ziele potenziell erreicht werden können, erfüllt.

3.9.2 Einschätzung der Befragten

Zielsetzungen

Aufgrund der Interviews mit den befragten externen Akteuren lässt sich festhalten, dass die Zielsetzungen für diesen Schwerpunkt sprachlich nicht besonders klar formuliert sind, da sie sich nicht ausschliesslich auf die Aktivitäten von EnergieSchweiz beziehen, sondern explizit auch hoheitliche Massnahmen berücksichtigen.

Strategie

Für die befragten Akteure ist die Strategie differenziert nach Zielgruppen nachvollziehbar: Insbesondere mit dem Instrument der Pinch-Analysen bietet EnergieSchweiz ein Instrument an, mit dem die Zielgruppe der Grossverbraucher in Ergänzung zu den verpflichtenden Zielvereinbarungen unterstützt werden könne. Die KMU als weitere Zielgruppe seien ebenfalls wichtig, weil diese von den hoheitlichen Massnahmen nicht abgedeckt sind.

Hinsichtlich der Botschaften wird bestätigt, dass monetäre Anreize der zentrale und notwendige (aber nicht hinreichende) Hebel für die Umsetzung von Effizienzmassnahmen in Unternehmen sind (alle Zielgruppen). Gleichzeitig wird in den Interviews aber auch erwähnt, dass es für Unternehmen auch hinsichtlich des Images resp. der Glaubwürdigkeit interessant sein kann, mit EnergieSchweiz zusammenzuarbeiten.

Folgende weitere Punkte bezüglich der Strategie wurden aufgebracht:

- *Branchenlösungen:* In den Interviews wurde die Möglichkeit von Branchenlösungen (Erarbeitung und Verbreitung von branchenspezifischen Hilfsmitteln und Grundlagen, insbesondere „Gute Beispiele“; in Zusammenarbeit mit den Akteuren der jeweiligen Branche). Dies

werde zwar von EnergieSchweiz bereits gemacht²², könnte vom Umfang her aber noch verstärkt werden.

- *Energieeffizienz in KMU*: Verschiedene befragte externe Akteure (nicht nur diejenigen aus dem Bereich Industrie und Dienstleistungen) äusserten sich spezifisch zum Programm „Energieeffizienz in KMU“ (PEIK). Geteilt wird von den Befragten die Beurteilung, dass es richtig sei, für die KMU Aktivitäten umzusetzen (Potenzial, tiefe Bedeutung der hoheitlichen Massnahmen). Unterschiedlich wird jedoch die Teilstrategie PEIK beurteilt (ambitioniert, Konkurrenz zu bestehenden Angeboten).

Zielerreichung

Die Zielerreichung können die Befragten lediglich oberflächlich und punktuell einschätzen:

- Einig sind sich verschiedene Befragte, dass es bislang nicht gelungen sei, die KMU zu erreichen. Mit der Teilstrategie PEIK reagierte EnergieSchweiz darauf.
- Einzelne Befragte äusserten sich positiv zu einzelnen konkreten Produkten/Massnahmen von EnergieSchweiz (Pinch-Analyse, Leitfäden).

3.10 Schwerpunkt Erneuerbare Energien

3.10.1 Beschreibende Darstellung

Rahmenbedingungen

Für den Schwerpunkt Erneuerbare Energie sind primär die folgenden hoheitlichen Massnahmen von Bedeutung:

- Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)
- Einmalvergütung (Förderung Stromproduktion aus kleinen Photovoltaik-Anlagen)
- Gebäudeprogramm (Bereich Wärme)

Die erneuerbare Stromproduktion (exkl. Wasserkraft) für das Jahr 2014 setzt sich folgendermassen zusammen:²³ Insgesamt wurden in diesem Jahr rund 2‘615 GWh produziert. Verschiedene Technologien leisteten dazu einen Beitrag: Nutzung erneuerbarer Anteile aus Abfall (45%) und Photovoltaikanlagen (32%) machen dabei über drei Viertel der Produktion aus; Holzenergie (10%), Energienutzung in Abwasserreinigungsanlagen (5%), Windenergie (4%) und Biogas (3%) machen die restlichen Anteile aus.

Die von den Endverbraucherinnen und -verbrauchern genutzte Wärme beträgt rund 13‘369 GWh. Ein Grossteil davon entfällt auf die Holzenergie (über 50%); daneben sind Umweltwärmenutzung (26%), die Nutzung erneuerbarer Anteile aus Abfall (15%), die Nutzung Sonnen-

²² Massnahme „Energieeffizienz in spezifischen Branchen und bei Querschnittstechnologien“; vorgesehene Mittel 2014: 0.2 Millionen Franken.

²³ Vgl. Dr. Eicher + Pauli AG, Schweizerische Statistik der erneuerbaren Energien. Ausgabe 2014, vom 29. September 2015.

energie (5%), die Energienutzung in Abwasserreinigungsanlagen (2%) und Biomassenutzung (Biogasanlagen in der Landwirtschaft; 0.1%).

Zielsetzungen

Die Zielsetzungen des Schwerpunkts beziehen sich auf folgende Themen:²⁴

- Weitgehender Abbau von Hemmnissen²⁵
- Verkürzung der Projekt-Realisierungszeiten
- Aus- und Weiterbildung
- Qualitätssicherung

Strategien

Dieser Schwerpunkt setzt sich aus insgesamt neun verschiedenen Teilstrategien zu folgenden Bereichen zusammen: Kleinwasserkraftwerke, Wind, Geothermie, Holz, Biomasse, Solarenergie, Umgebungswärme, Fernwärme/Abwärme und Infrastrukturanlagen. Eine beschreibende Darstellung der Strategie anhand des Rasters ist für diesen Schwerpunkt nicht möglich (fehlende Grundlagen im Detailkonzept).

Der Schwerpunkt verfolgt dabei die folgenden strategischen Stossrichtungen, die je nach Technologiebereich eine unterschiedliche Bedeutung haben. Gemäss dem Detailkonzept sind die Deckung des Informations- und Beratungsbedarf unterschiedlicher Zielgruppen sowie die Qualitätssicherung in rasch wachsenden Märkten die beiden zentralen Stossrichtungen. Ebenfalls eine wichtige Rolle spielen die Deckung des Aus- und Weiterbildungsbedarfs, die Unterstützung der Kantone (z.B. Beratung kantonaler Fachstellen, Empfehlungen für kantonale Strategien) und die Optimierung der Rahmenbedingungen auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden (v.a. Erarbeitung von Grundlagen).

Eine wichtige Rolle für die erneuerbaren Energien spielen Aus- und Weiterbildungsmassnahmen. Da hier eine bedeutende Schnittstelle mit dem Schwerpunkt Gebäude besteht, wird auf diesen Abschnitt verwiesen (vgl. Abschnitt 3.7). Die erneuerbaren Energien sind innerhalb des Schwerpunktes Kommunikation gemäss Detailkonzept²⁶ nicht von Bedeutung.

²⁴ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 77-78.

²⁵ Genannte Hemmnisse: Fehlende Wirtschaftlichkeit verschiedener Technologien (v.a. Sonnenenergie, Windenergie, Biomasse, Geothermie); hohe Anfangsinvestitionen und entsprechende Finanzierungsschwierigkeiten; langwierige und komplexe Bewilligungsverfahren (v.a. bei Wasserkraft- und Windkraftanlagen, teilweise auch bei Biomasseanlagen); Interessenskonflikte zwischen dem Schutz von Natur und Landschaft und der zusätzlichen Strom- und Wärmeproduktion aus erneuerbaren Energien; Anforderungen an Anlagen/Projekte, Regelungsdichte, Vorschriften; mit steigender Anlagendichte nimmt die Opposition tendenziell zu; Ausbau und Weiterentwicklung der Qualitätssicherung hinkt dem starken Marktwachstum nach; zu wenig gut ausgebildete Fachleute

²⁶ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 127-128.

Vergleich Zielsetzungen – Massnahmen/Aktivitäten

Es zeigt sich, dass die vorgesehenen Massnahmen und Aktivitäten an den Zielsetzungen des Schwerpunktes ausgerichtet sind. Insofern ist eine Voraussetzung, dass die Ziele potenziell erreicht werden können, erfüllt.

3.10.2 Einschätzung der Befragten

Zielsetzungen

Die Hemmnisse, die der Schwerpunkt zu überwinden versucht, sind für die drei Befragten grundsätzlich relevant, wenn auch unterschiedlich bedeutsam. Die Förderung der Aus- und Weiterbildung und der Qualitätssicherung wurden als wichtige Zielsetzungen betrachtet.

Folgende Punkte wurden demgegenüber eher kritisiert:

- Der „weitgehende Abbau der verschiedenen Hemmnisse“ wurde als nicht realistisch beurteilt (eher: „ein Beitrag zum Abbau“; gewisse Hemmnisse nicht direkt von EnergieSchweiz beeinflussbar).
- In den Interviews wurde angeregt, explizit auch Ziele zur Ausschöpfung resp. Förderung der Potenziale (hohe emotionalen Akzeptanz) zu formulieren.

Strategie

Die befragten externen Akteure finden es im Grundsatz richtig, dass verschiedene Technologien unterstützt werden. Gleichzeitig wurden in den Interviews auch Überlegungen angestellt, ob eine stärkere Priorisierung vorgenommen werden sollte: Die Ressourcenverteilung müsste einerseits durch das energetische Potenzial der Technologien, andererseits durch die Notwendigkeit eines Engagements von EnergieSchweiz bestimmt werden. Die Ressourcenverteilung könne nicht einfach nach dem Grundsatz „höheres Potenzial = mehr Mittel“ erfolgen, da es EnergieSchweiz unter Umständen bei Technologien mit einem hohen Potenzial nicht brauche. Konkrete Hinweise für eine deutlichere Schwerpunktsetzung ergaben sich in den Interviews nicht. Die hauptsächlichen strategischen Stossrichtungen (v.a. Information und Beratung, Qualitätssicherung) wurden grundsätzlich als richtig erachtet.

In den Interviews wurde kritisiert, dass durch die Verfolgung von Teilstrategien für die verschiedenen Technologien „der Blick für das Ganze“ etwas verloren gehe (Risiko Verzettelung, Fehlen einer technologieunabhängigen Kommunikation). Einzelne Befragte würden die Information und Sensibilisierung durch EnergieSchweiz stärken, allerdings mit unterschiedlichen Zielgruppen:

- Stärkung der Akzeptanz der erneuerbaren Energien als Ganzes in der Bevölkerung und bei den Entscheidungsträgerinnen und -trägern (Botschaften: Nachhaltigkeit der Energieversorgung, inländische Wertschöpfung, Sicherung des Wohlstandes)
- Besitzerinnen/Besitzer von Mehrfamilienhäusern, Investoren (Pensionskassen, Versicherungen mit grösserem Immobilienportfolio), Wohnbaugenossenschaften

In den Interviews wurde auf die Herausforderungen für die Netzinfrastruktur hingewiesen. EnergieSchweiz müsste dieses Thema generell aufnehmen - am ehesten im Rahmen des Schwerpunktes erneuerbare Energien.

Zielerreichung

Die Zielerreichung konnte von den Befragten nicht zuverlässig beurteilt werden.

3.11 Schwerpunkt Städte, Gemeinden, Regionen und Quartiere

3.11.1 Beschreibende Darstellung

Rahmenbedingungen

Im Rahmen der Energiestrategie 2050 sollen die Städte und Gemeinden ihre energiepolitischen Aktivitäten deutlich verstärken. Sie verfügen über einen grossen energiepolitischen Handlungsspielraum, den sie sehr unterschiedlich nutzen.

Zielsetzungen

Der Schwerpunkt verfolgt sowohl qualitative und quantitative Zielsetzungen:²⁷ Er will dazu beitragen, dass Städte und Gemeinden ihre energiepolitischen Aktivitäten deutlich verstärken. Angestrebt wird insbesondere eine wesentlich verstärkte Verbreitung und Umsetzung des Konzepts der 2000-Watt-Gesellschaft und der Einbezug kleinerer Gemeinden. Im Sinne einer Gesamtbeurteilung sollen die Themen Energieeffizienz und erneuerbare Energien in den Bereichen Gebäude, Wirtschaft, Mobilität und Energieversorgung kombiniert werden. Zudem soll auf lokaler Ebene ein Beitrag zur marktkonformen Entwicklung und Verbreitung von neuen Technologien und Anwendungen sowie zur Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen geschaffen werden.

Als quantitative Ziele wurden formuliert (bis 2020):

- > 500 Energiestädte und 800 Partnergemeinden; zwei Drittel der Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohnerinnen und Einwohner eingebunden
- Energiestädte > 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner: 2000-Watt-Konzept, Smart City-Modellprojekt oder ein nachhaltiges Quartier
- Gemeinden < 2'000 Einwohnerinnen und Einwohner: 500 weitere Gemeinden sind in das Programm EnergieSchweiz für Gemeinden eingebunden.

Strategien

Zu Unterstützung der Städte und Gemeinden sind primär die folgenden Stossrichtungen von Bedeutung:

²⁷ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 98/99.

- *Label Energiestadt und eea-Gold:* Die beiden Labels „Energiestadt“ resp. „eea Gold“ sollen verstärkt weitergeführt werden (Begleitung von Energiestädte, Gewinnung neuer Städte und Gemeinden). Dies entspricht – auch von den finanziellen Ressourcen her – der Hauptstossrichtung des Schwerpunkts.
- *Weitere Stossrichtungen:* Daneben unterstützt der Schwerpunkt die Städte und Gemeinden mit weiteren Massnahmen in spezifischen Bereichen. Dazu zu zählen sind:
 - Unterstützung der Wahrnehmung der Vorbildfunktion (z.B. Umsetzung des Konzepts der 2000-Watt-Gesellschaft auf kommunaler Ebene)
 - Förderung von nachhaltiger Quartierentwicklung und Energie-Regionen
 - Verstärkte Unterstützung kleiner Gemeinden
 - Unterstützung von Energieversorgungsunternehmen (EVU)
 - Unterstützung der europäischen Initiative „Smart Cities“

In diesem Schwerpunkt ist es basierend auf den Interviewaussagen zu einer Anpassung der Strategie gekommen: Die weitere quantitative Verbreitung des Labels Energiestadt steht dabei weniger als bisher im Vordergrund. Stattdessen will EnergieSchweiz mit einer finanziellen Förderung vermehrt innovative Projekte von Energiestädten fördern.

Vergleich Zielsetzungen – Massnahmen/Aktivitäten

Es zeigt sich, dass die vorgesehenen Massnahmen und Aktivitäten an den Zielsetzungen des Schwerpunktes ausgerichtet sind. Insofern ist eine Voraussetzung, dass die Ziele potenziell erreicht werden können, erfüllt.

3.11.2 Einschätzung der Befragten

Zielsetzungen

Die weitere geografische Verbreitung des Labels Energiestadt (quantitatives Ziel 1) wird von den zwei Befragten als richtig und realistisch eingestuft. Bezüglich des zweiten quantitativen Ziels fügte eine Person an, dass es nicht für jede Stadt und Gemeinde attraktiv sei, eine der genannten Massnahmen umzusetzen. Unterschiedlich wird die Zielsetzung bezüglich der kleineren Gemeinden beurteilt.

Strategie

In den Interviews mit den externen Akteuren zu diesem Schwerpunkt wurde von zwei grundsätzlichen strategischen Stossrichtungen ausgegangen, die verfolgt werden können:

- *Weiterverbreiten:* Eine Option von EnergieSchweiz bestehe demnach daran, weitere Städte und Gemeinden in den Energiestadt-Prozess einzubinden.
- *Vertiefen:* Als zweite Option könne EnergieSchweiz Energiestädte gezielt weiter unterstützen (eea Gold, NAQU, 2000 Watt-Areal, EVU, etc.).

Von den Befragten wurden die beiden grundsätzlichen Stossrichtungen beide als sinnvoll für den Schwerpunkt beurteilt. Eine deutliche Priorisierung ergab sich in den Interviews nicht. Für eine befragte Person war jedoch klar, dass die Strategie ab 2020 in diesem Schwerpunkt in Richtung „Vertiefung“ gehen müsse.

In den Interviews wurden die weiteren, folgenden Aspekte diskutiert:

- Durch zu viele Projekte und Angebote bestehe das Risiko einer „Sättigung“ der Gemeinden. Auch sei darauf zu achten, dass nicht zu ähnliche Angebote vorhanden seien (Koordinationsfunktion von EnergieSchweiz; z.B. bzgl. Zertifikat 2‘000 Watt-Areal und NAQU).
- Der Raum- und Entwicklungsplanung sollte mehr Gewicht gegeben werden (Verständnis wecken, Hilfsmittel zur Verfügung stellen).

Zielerreichung

Hinsichtlich der quantitativen Zielsetzungen kann folgendes festgehalten werden:

- Hinsichtlich des ersten quantitativen Ziels befindet sich der Schwerpunkt auf einem guten Weg: Mitte Januar 2016 gab es 397 Energiestädte. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber dem Jahr 2013 (Verabschiedung des Detailkonzepts) von 55 zusätzlichen Städten und Gemeinden. Das Ziel von 500 Energiestädten im Jahr 2020 scheint realistisch, auch wenn es möglicherweise schwieriger wird, neue Städte und Gemeinden zu gewinnen. Knapp 300 Städte und Gemeinden sind aktuell Partnergemeinden (Mitglieder Trägerverein Energiestadt). Gut abgedeckt sind insbesondere die einwohnerstarken Städte und Gemeinden: Unter den 148 Städten und Gemeinden mit mehr als 10‘000 EinwohnerInnen gibt es 128 Energiestädte.
- Ziel 2 kann nicht quantitativ beurteilt werden, dürfte aber gemäss Interviewaussagen nicht zu erreichen sein.
- Mitte Januar 2016 gab es 50 Energiestädte und 120 Partnergemeinden mit weniger als 2‘000 Einwohnerinnen und Einwohner. Im Vergleich mit dem Jahr 2013 (42 Energiestädte, 115 Partnergemeinden) entspricht dies einer geringen Zunahme. Das Ziel von 500 Gemeinden gemäss Detailkonzept wird somit wohl nicht erreicht.

3.12 Schwerpunkt Aus- und Weiterbildung

In diesem Abschnitt werden diejenigen Aspekte des Schwerpunkts Aus- und Weiterbildung, die noch nicht in den vorangegangenen Abschnitten zu den übrigen Schwerpunkten behandelt worden sind, kurz dargestellt.

3.12.1 Beschreibende Darstellung

Rahmenbedingungen

Die Erreichung der Ziele der Energiestrategie 2050 stellt eine grosse Herausforderung für die im Energiebereich tätigen Akteure dar. Im Hinblick auf die Ziele der Energiestrategie 2050 werden deshalb die Aus- und Weiterbildungsaktivitäten von EnergieSchweiz durch eine Bildungsinitiative deutlich verstärkt.

Zielsetzungen

Der Schwerpunkt verfolgt sowohl qualitative und quantitative Zielsetzungen:²⁸

- Beschleunigung des Wissenstransfers und qualitative Aufwertungen von Schulungen
- Initiieren weiterer Passerellenangebote
- Sicherstellung des Know-hows von Fachleuten bzgl. Vollzug kantonaler Vorschriften und weiterer Massnahmen der Energiestrategie 2050
- Systematische Verankerung von Energiethemen in der beruflichen Grundbildung
- Stärkung des Energiethemas an den Volksschulen
- Ausbau der Information für Fachleute über Aus- und Weiterbildungsangebote

Strategien

Im Bereich der Aus- und Weiterbildung setzt EnergieSchweiz auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern (Kantone, Fachhochschulen, Berufsbildungsorganisationen, Verbände, Agenturen, Bildungsinstitutionen und Branchenverbänden). Diese Akteure werden beim Aufbau und bei der Weiterentwicklung von Aus- und Weiterbildungsangeboten unterstützt. Die Marktnähe dieser Partner soll sicherstellen, dass die Akzeptanz und die Wirkungen der Angebote sichergestellt sind. Die Rolle von EnergieSchweiz ist damit koordinierend und unterstützend.

Bezüglich der vorgesehenen Massnahmen wird auf die Schwerpunkte verwiesen, denen diese Massnahmen thematisch zugeordnet werden können (Gebäude Abschnitt 3.7.1, Erneuerbare Energien Abschnitt 3.10.1, Elektrogeräte und Stromeffizienz Abschnitt 3.8.1 sowie Industrie und Dienstleistungen Abschnitt 3.9.1).

3.12.2 Einschätzung der Befragten

Zielsetzungen

Die Zielsetzungen werden von den zwei Befragten insgesamt als sinnvoll eingestuft. Dies gilt explizit auch für diejenigen Zielsetzungen, die eine Stärkung von Energiethemen im Rahmen der beruflichen Grundbildung und in der Volksschule vorsehen.

²⁸ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 115-116.

Strategie

Von den Befragten wird auf verschiedene Herausforderungen und Schwierigkeiten für den Schwerpunkt Aus- und Weiterbildung hingewiesen:

- Gemäss den Interviews zur Aus- und Weiterbildung werden grundsätzlich die richtigen Zielgruppen angegangen. Fehlen würden aktuell jedoch sogenannte „periphere“ Akteure: Damit sind Berufsgruppen gemeint, für die Energiethemen zwar nicht im Vordergrund ihrer Tätigkeit stehen, die aber energie-relevante Entscheidungen treffen. Als Beispiele wurden Raum- und Verkehrsplaner, Banken und Versicherungen, Immobilienverwaltungen oder Notare genannt. Es blieb in den Gesprächen offen, von welchen Schwerpunkten des Programms EnergieSchweiz diese Akteure angegangen werden sollten.
- Die Verankerung von Energiethemen in der beruflichen Grundbildung wird als wichtig erachtet; gleichzeitig werden die dazu zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen von einer Person aber als zu geringe betrachtet.

Zielerreichung

Die Zielerreichung konnte von den Befragten nicht beurteilt werden.

Zur Nachfrage nach den Aus- und Weiterbildungsangeboten: vgl. Abschnitt 3.7.2.

4 Analyseergebnisse: Organisation und Steuerung

In diesem Kapitel wird die Organisation und Steuerung des Programms EnergieSchweiz in Bezug auf die in Kapitel 1.2 beschriebenen Erkenntnisziele der Evaluation untersucht. Die Grundlage hierfür bilden die in Kapitel 0 beschriebenen Merkmale und Prozesse des Programms sowie die in den quantitativen Analysen und Interviews gewonnenen Erkenntnisse.

4.1 Quantitative Analysen

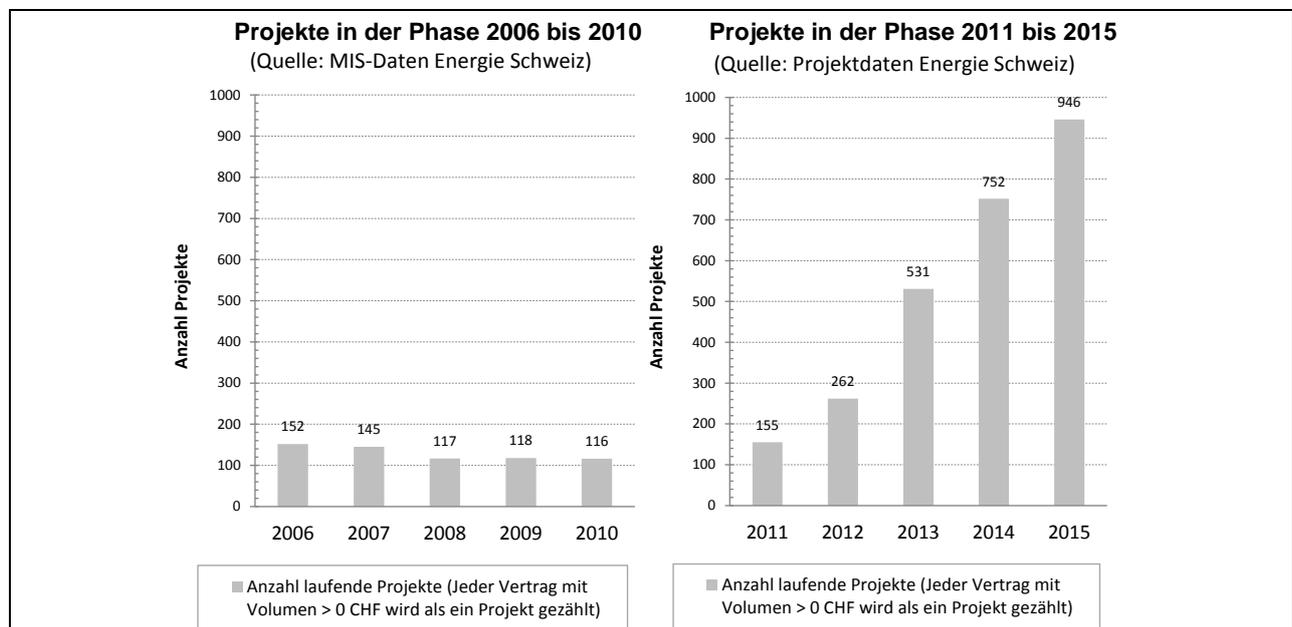
4.1.1 Entwicklung der Anzahl Projekte und Projektpartner

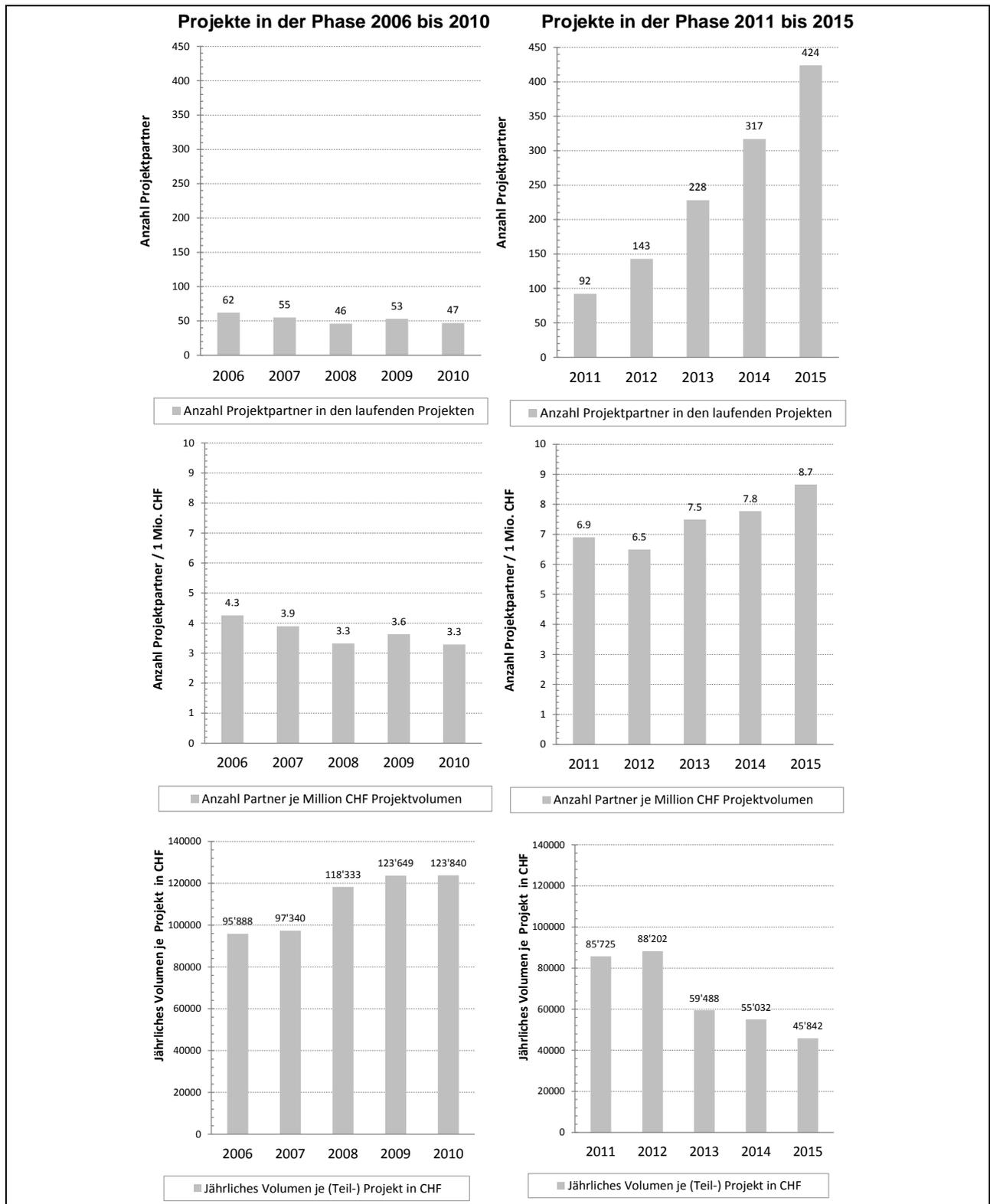
Seit dem Jahr 2011 nahm die Zahl der laufenden Projekte von Jahr zu Jahr kontinuierlich zu. Im Jahr 2015 betreute EnergieSchweiz über 900 laufende Projekte. Gleichzeitig stieg auch die Anzahl der Projektpartner. Die Anzahl unterschiedlicher Projektpartner nahm dabei überproportional zur Ausweitung des Projektvolumens von EnergieSchweiz zu.

Das durchschnittliche jährliche Volumen pro Projektvertrag sank seit 2011 kontinuierlich und lag im Jahr 2015 bei 45'842 CHF. Die einzelnen Projekte wurden damit im Durchschnitt deutlich kleiner.

Die nachfolgende Abbildung zeigt eine Übersicht der Projekte von EnergieSchweiz in der Phase nach 2010 sowie in der Periode von 2006 bis 2010 (vgl. Abbildung 4-1).

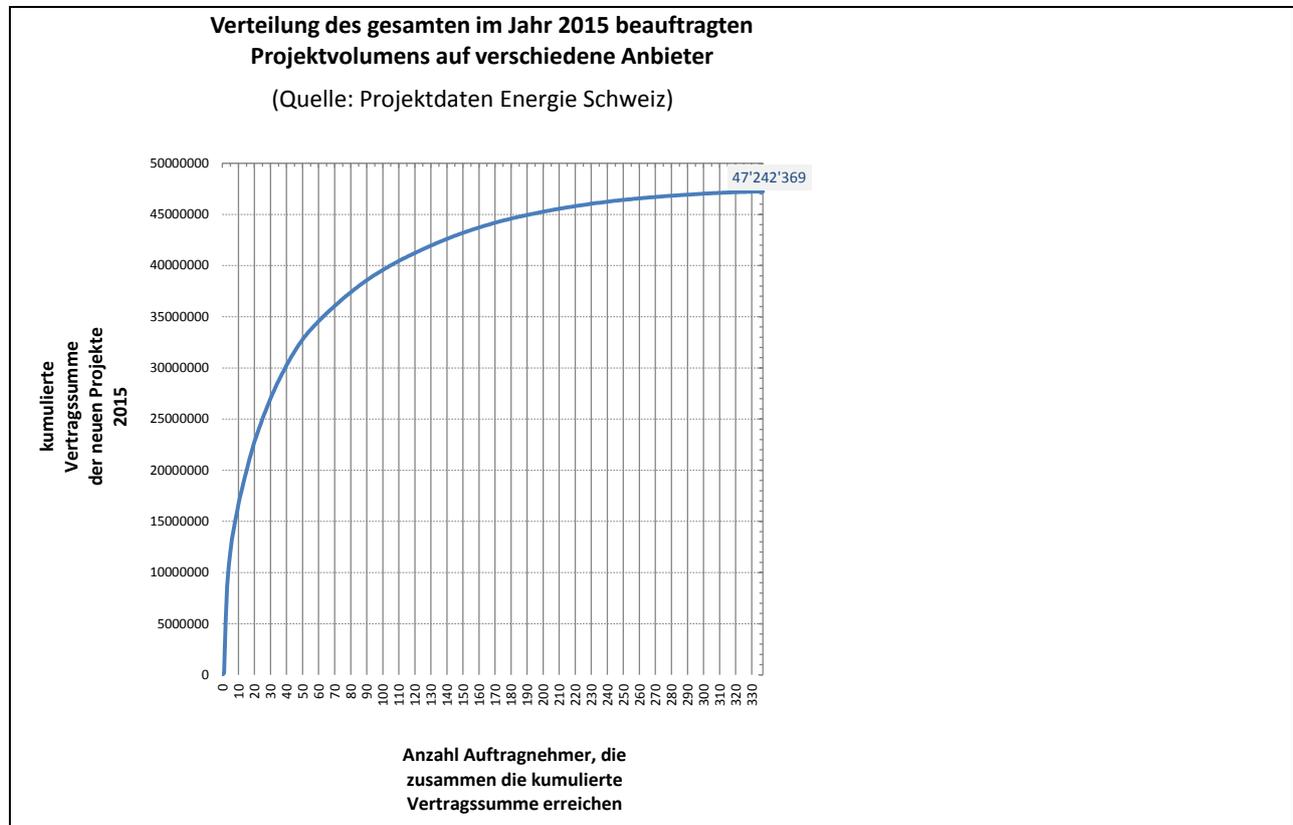
Abbildung 4-1: Übersicht der Projekte während den Phasen 2006 bis 2010 und 2011 bis 2015





Von den im Jahr 2015 neu beauftragten Mandaten und Subventionen decken die 20% grössten Aufträge rund 75% der gesamten Vertragssumme ab.

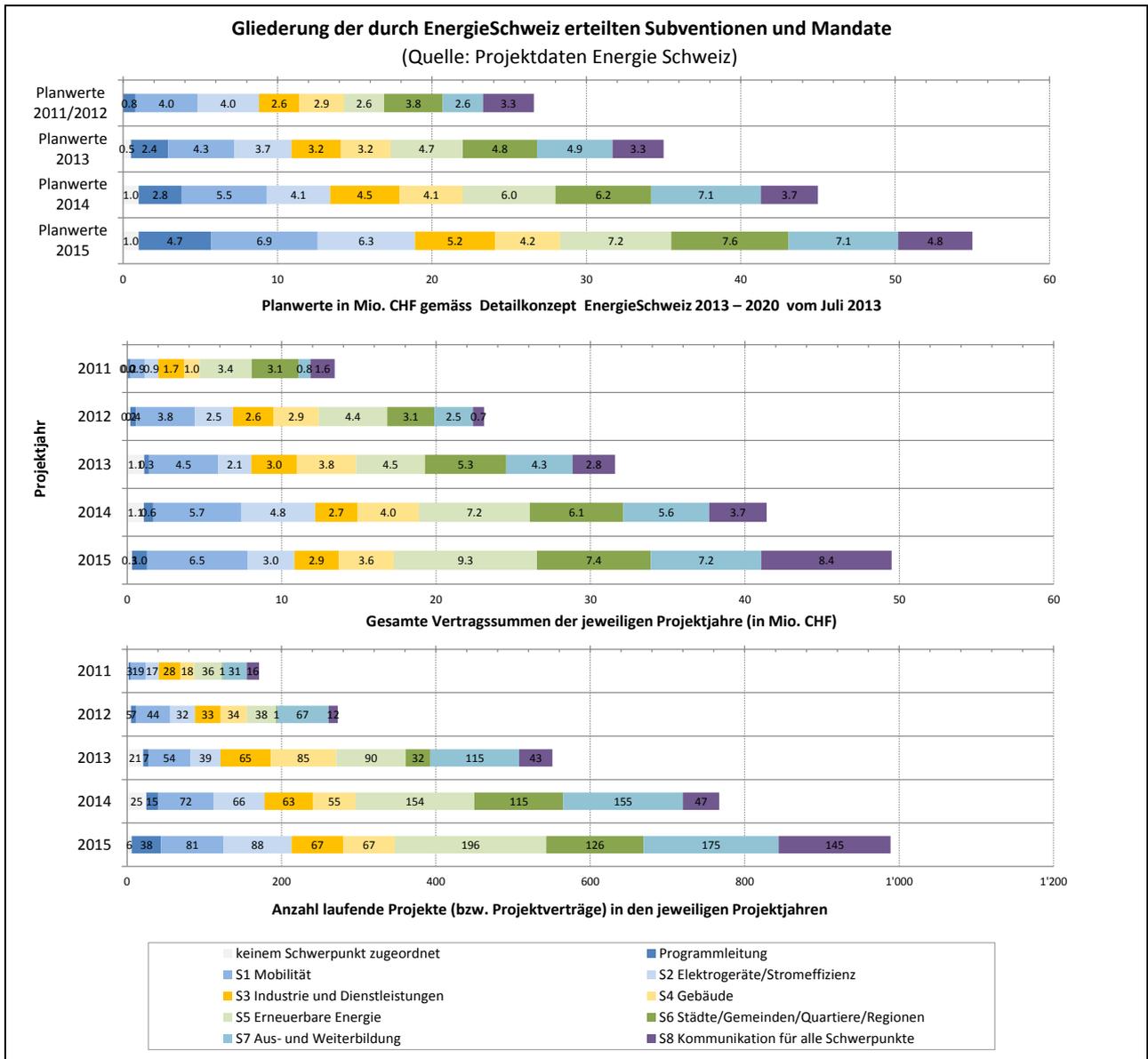
Abbildung 4-2: Verteilung des Projektvolumens auf die verschiedenen Projektpartner



4.1.2 Budgetierte und tatsächliche Volumen der einzelnen Schwerpunkte

Seit dem Jahr 2011 wurden die gemäss Budget maximal möglichen finanziellen Mittel für Projekte von EnergieSchweiz nie voll ausgeschöpft. Der einzige Bereich, der in den letzten Jahren jeweils mehr Projektmittel verwendet hat als gemäss Detailkonzept geplant war, ist der Schwerpunkt „Erneuerbare Energien“. Zudem lagen die Auslagen im Bereich der Kommunikation im Jahr 2015 deutlich über dem budgetierten Wert.

Abbildung 4-3: Budgetierte und tatsächliche Volumen der einzelnen Schwerpunkte



Im Folgenden stellen wir die Abweichungen der Schwerpunkte von den Budgetwerten im Einzelnen dar:

Programmleitung (Zusätzliche Mittel für schwerpunktübergreifende Projekte sowie für kurzfristige Projektvergaben unter dem Jahr):

Insgesamt sind gemäss den Daten des PMS im Jahr 2015 Beiträge in der Höhe von 1.0 Mio. CHF gewährt worden, welche der Programmleitung zugeordnet sind. Diese Zahl liegt um 3.7 Mio. CHF unter dem Budget von 4.7 Mio. CHF. Wir stellen jedoch fest, dass es verschiedene Projektbeiträge in der Gesamthöhe von 2 Mio. CHF gibt, bei denen es sich um kurzfristig zu realisierende oder schwerpunktübergreifende Projekte handelt, die gemäss Budget der Programm-

leitung zugeordnet sind, im PMS jedoch unter einem anderen Schwerpunkt verbucht wurden²⁹. In diesem Sinne wurden nicht nur 1.0 Mio. CHF, sondern 3.0 Mio. CHF der budgetierten 4.7 Mio. CHF für die Programmleitung verwendet. Das Gesamtprojektvolumen der Programmleitung lag somit im Jahr 2015 insgesamt um 1.7 Mio. CHF unter dem budgetierten Wert. Dieses Nichtausschöpfen des Budgets der Programmleitung hängt auch damit zusammen, dass aufgrund der ausreichenden Budgets der einzelnen Schwerpunkte kein Mittelbedarf der Schwerpunkte für die Realisierung nicht geplanter, kurzfristig entstandener Projekte bestand.

Schwerpunkte:

- Im Schwerpunkt Mobilität wurden im Jahr 2015 Projekte mit einem Gesamtbeitrag von 6.5 Mio. CHF unterstützt. Dies sind 0.4 Mio. CHF weniger als budgetiert.³⁰
- Im Schwerpunkt Elektrogeräte und Stromeffizienz wurden nur 3.0 Mio. CHF anstelle der budgetierten 6.3 Mio. CHF verwendet.³¹
- Der Schwerpunkt Industrie und Dienstleistungen setzte 2015 anstelle der budgetierten 5.2 Mio. CHF nur 2.9 Mio. CHF ein.³²
- Im Schwerpunkt Gebäude wurden 2015 anstelle der budgetierten 4.2 Mio. CHF nur 3.6 Mio. CHF benötigt.³³
- Der Schwerpunkt Erneuerbare Energien verwendete 2015 insgesamt 9.3 Mio. CHF des gesamten Budgets von EnergieSchweiz. Dies sind 2.1 Mio. CHF mehr als budgetiert.³⁴
- Für den Schwerpunkt Städte, Gemeinden, Quartiere, Regionen wurden 7.4 Mio. CHF eingesetzt, was nahezu der Budgetvorgabe entspricht (Dieser Wert liegt um 0.2 Mio. CHF unter dem Budgetwert).³⁵

²⁹ Dies zeigt sich an den sogenannten Teilproduktnummern: Es gibt im PMS erfasste Projekte, die dort einem anderen Schwerpunkt als der Programmleitung zugeordnet sind, die aber eine Teilproduktnummer haben, welche im Budget der Programmleitung zugeordnet ist.

³⁰ Die Teilproduktnummern der gemäss PMS diesem Schwerpunkt zugeordneten Projekte decken sich weitestgehend mit jenen des Budgets.

³¹ Die gemäss PMS diesem Schwerpunkt zugeordneten Projekte sind mit den im Budget verwendeten Zuordnungen kongruent.

³² Die Teilproduktnummern der gemäss PMS diesem Schwerpunkt zugeordneten Projekte decken sich weitestgehend mit jenen des Budgets.

³³ Die gemäss PMS dem Schwerpunkt Industrie und Dienstleistungen zugeordneten Projekte decken sich dabei mit einigen Abweichungen weitgehend mit den im Budget verwendeten Zuordnungen: ca. 0.13 Mio. CHF wurden im Gegensatz zum Budget dem Schwerpunkt Gebäude und nicht dem Schwerpunkt Städte / Gemeinden / Quartiere / Regionen zugeordnet

³⁴ Die Teilproduktnummern der gemäss PMS diesem Schwerpunkt zugeordneten Projekte decken sich weitestgehend mit jenen des Budgets.

³⁵ Dabei stellen wir fest, dass gegenüber dem Budget Projekte im Umfang von 0.35 Mio. CHF nicht diesem, sondern einem andern Schwerpunkt zugeordnet wurden. Umgekehrt galt für Projekte im Gesamtumfang von rund 0.24 Mio. CHF das Gegenteil.

- Auch der Schwerpunkt Aus- und Weiterbildung setzte die Budgetvorgabe ziemlich genau um: Insgesamt wurden 2015 Projekte mit einem Gesamtbeitrag von 7.2 Mio. CHF unterstützt, was 0.1 Mio. CHF mehr als budgetiert ist.³⁶
- Im Bereich der Kommunikation für alle Schwerpunkte wurden gemäss PMS im Jahr 2015 Beiträge im Umfang von 8.4 Mio. CHF eingesetzt. Davon beziehen sich aber 2.0 Mio. CHF auf Projekte, die (aufgrund deren Teilproduktnummer) eigentlich dem Schwerpunkt Programmleitung zuzuordnen wären (siehe oben). In Analogie hierzu gehören 0.15 Mio. CHF eher zum Schwerpunkt Städte/Gemeinden/Quartiere/Regionen. Nach Abzug dieser falsch zugeordneten Beiträge ergibt sich für den Schwerpunkt Kommunikation im Jahr 2015 ein Gesamtvolumen von 6.3 Mio. CHF, was um 1.5 Mio. CHF über dem Budget liegt. Wichtig ist der Hinweis, dass es sich bei diesen Ausgaben nicht in erster Linie um „Dachkommunikation“ handelt, sondern um Kommunikation im Auftrag der einzelnen Schwerpunkte.

4.1.3 Typen von Beschaffungsverfahren

In den nachfolgenden Abbildungen stellen wir dar, mit welchen Verfahren die Beschaffungen und Subventionen des Programms EnergieSchweiz in den letzten 5 Jahren durchgeführt wurden:

- Jeweils rund ein Viertel aller Projektfinanzierungen wurden in Form von Subventionen gewährt. Betragsmässig machen die Subventionen 31% des gesamten Projektvolumens aus.
- Bei zwei Dritteln aller Verträge handelt es sich um Projekte mit einem Auftragswert von unter 150'000 CHF, welche sogenannten freihändig erteilt wurden. Sie binden 30% der gesamten Projektausgaben von EnergieSchweiz.

Wichtig sind in diesem Zusammenhang zwei Hinweise: Erstens steht es im Einklang mit den Bestimmungen des BoeB und des VoeB, Mandate mit einem Auftragswert von unter 150'000 CHF freihändig zu vergeben. Zweitens werden Projektvergaben dann als „freihändig“ definiert, wenn weder die Verfahrensgrundsätze des Einladungsverfahrens noch des öffentlichen Verfahrens angewendet wurden. Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass jeweils nur eine und nicht mehrere Offerten eingeholt wurden.

Aufgrund der Rückmeldungen der befragten Projektbegleitpersonen und Schwerpunktverantwortlichen ist die diesbezügliche Praxis innerhalb Programm Schweiz unterschiedlich. Einzelne Personen gaben an, auch bei Projekten unter 150'000 CHF oft mehrere Offerten einzuholen und diese Vergaben im System als ‚freihändig‘ zu erfassen. Gemäss einer anderen Gruppe von Befragten werden Projekte unter 150'000 CHF meistens ohne Konkurrenzofferten vergeben. Weiter gibt es Projektbegleitpersonen, die Vergaben mit mehreren Konkurrenzofferten jeweils unbesehen der Vertragshöhe als ‚Einladungsverfahren‘ deklarieren.

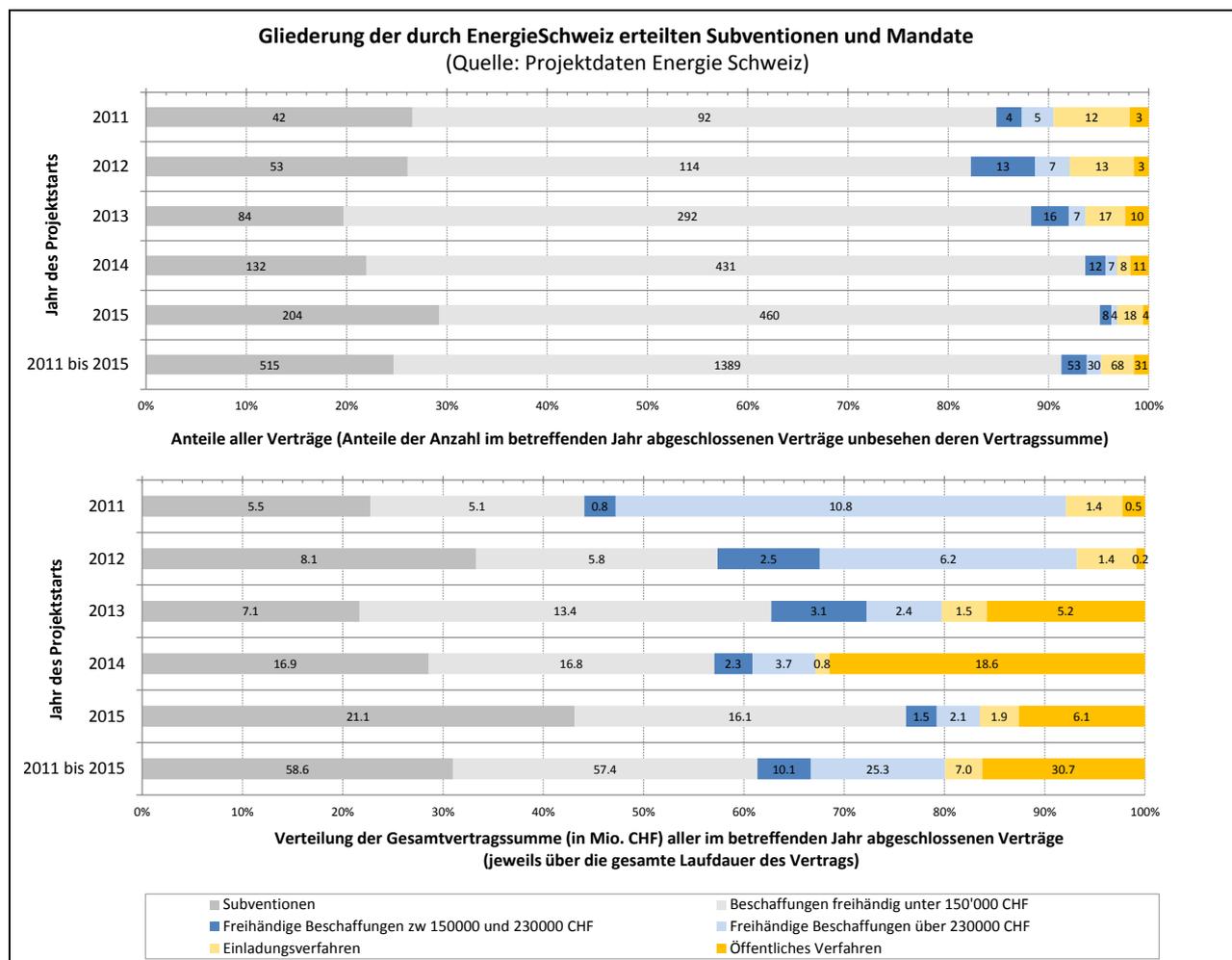
Wir gehen aufgrund der verschiedenen Aussagen hierzu insgesamt davon aus, dass ein Grossteil der als „freihändig“ erfassten Projektvergaben Aufträge sein dürften, die ohne Ein-

³⁶ Die Teilproduktnummern der gemäss PMS diesem Schwerpunkt zugeordneten Projekte decken sich weitestgehend mit jenen des Budgets.

holung von Konkurrenzofferten erteilt wurden. Dies lässt sich anhand der im PMS erfassten Projektdaten jedoch nicht nachprüfen.

- Seit 2011 wurden gesamthaft 83 Beschaffung freihändig vergeben, obwohl der Auftragswert über 150'000 CHF liegt. Diese Beschaffungen machen wertmässig 19% des gesamten Volumens aus. Der Anteil solcher vergaberechtlichen Ausnahmen ist dabei stark rückläufig (vgl. die blauen Balken in untenstehender Abbildung 4-4). Im Jahr 2015 traf dies noch für 12 Verträge zu.
- 3% aller Verträge waren das Ergebnis eines Einladungsverfahrens. Wertmässig entspricht dies 4% des Gesamtvolumens aller Subventionen und Beschaffungen.
- 1% aller Vergaben erfolgte aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung. Die diesbezüglichen 31 Verträge machen geldmässig 16% der gesamten Vertragssumme aller seit 2011 abgeschlossenen Verträge (Subventionen und Beschaffungen) aus.

Abbildung 4-4: Angewendete Vergabeverfahren in den Jahren 2011 bis 2015

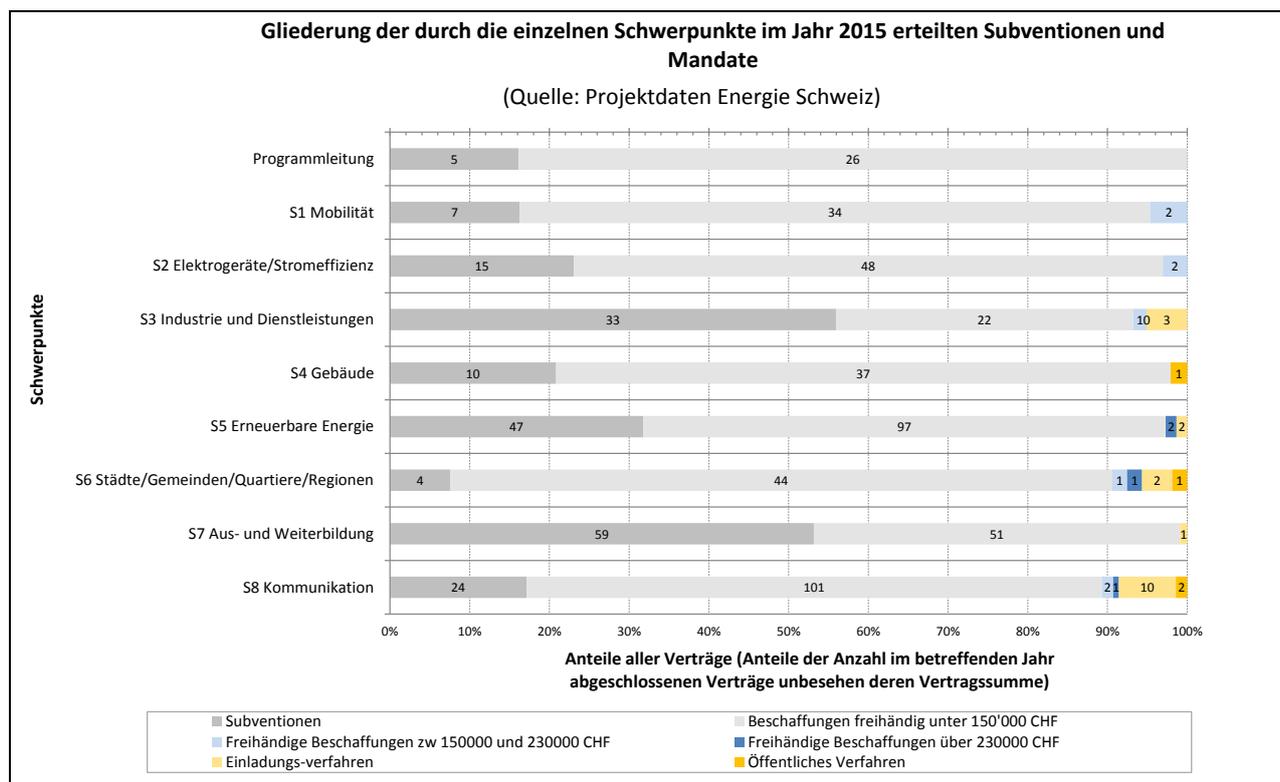


Wir stellen zusammenfassend fest, dass über 90% aller seit 2011 abgeschlossenen Verträge Subventionen oder freihändige Vergaben sind und damit in der Regel nicht aufgrund eines wettbe-

werblichen Verfahrens zustande kamen. Diese Verträge machen wertmässig 80% der gesamten Vertragssumme aller seit 2011 bewilligten Projektbeiträge von EnergieSchweiz aus.

Die Anzahl der wettbewerblichen Einladungs- und öffentlichen Verfahren nahm in den letzten Jahren im Vergleich zu der Anzahl freihändiger Vergaben und Subventionen eher ab.

Abbildung 4-5: Angewendete Vergabeverfahren in den einzelnen Schwerpunkten im Jahr 2015



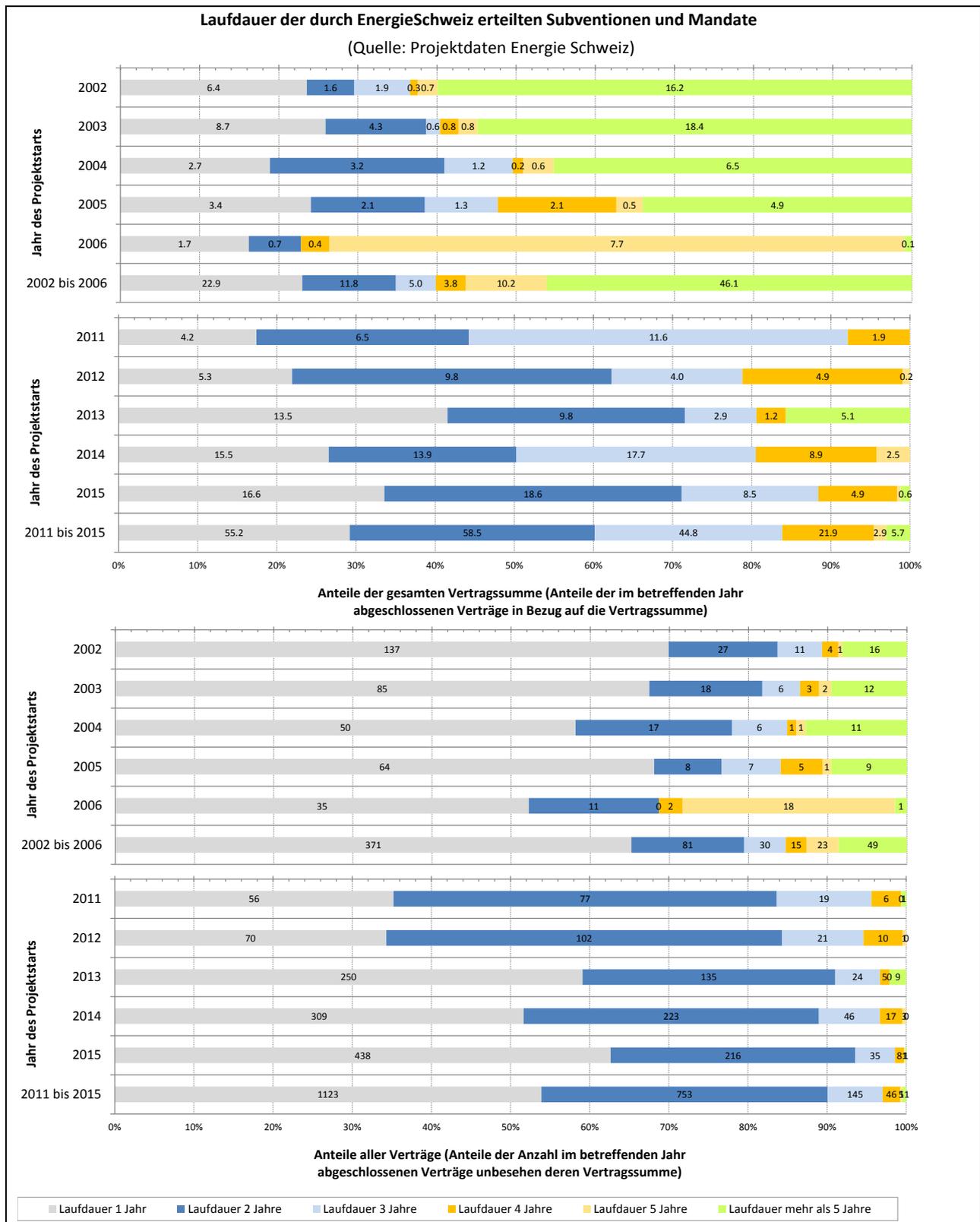
4.1.4 Laufdauer der Projekte

Rund 90% aller in den letzten 5 Jahren abgeschlossenen Verträge von EnergieSchweiz weisen eine Laufdauer von 1 oder 2 Jahren auf. Dabei ist festzustellen, dass die durchschnittliche Laufdauer in den letzten 5 Jahren kürzer wurde; Projektlaufräumen von über 2 Jahren sind mittlerweile die Ausnahme.

Um die Laufdauer der Phase vor 2011 beurteilen zu können, wurde die effektive Dauer der in den Jahren 2002 bis 2006 gestarteten Projekte betrachtet.³⁷ Dabei zeigt sich, dass zwischen 2002 und 2006 der Anteil des für Projekte mit einer sehr langen Laufdauer eingesetzten Vertragsvolumens deutlich grösser war als heute.

³⁷ Für die Periode ab 2011 wurde im PMS für jedes Projekt erfasst, wie lange dessen Laufdauer ist. Im bis 2010 eingesetzten MIS ist diese Information nicht verfügbar. Deshalb wurden nur die Jahre 2002 bis 2006 ausgewertet, da für diese Jahre bekannt ist, ob in den darauf folgenden 5 Jahren das Projekt fortgeführt wurde bzw. wie lange das Projekt tatsächlich dauerte.

Abbildung 4-6: Laufdauer der Projekte in den Phasen 2002 bis 2006 und 2011 bis 2015



4.2 Prozesse

Unterschiede zwischen dem Agenturmodell und dem Projektmodell

Bis Ende 2010 kam im Programm EnergieSchweiz das sogenannte Agenturmodell zur Anwendung. Das zentrale Wesensmerkmal dieses Ansatzes bestand darin, dass die Aktivitäten und Leistungen des Programms – mit Ausnahme der übergreifenden Aufgaben der Programmleitung und einem Teil des Gebäudebereichs (Förderprogramme der Kantone) – von 16 privaten Agenturen und Netzwerken umgesetzt wurden. Sie wurden dabei mit Mitteln von EnergieSchweiz finanziell unterstützt. Die Agenturen und Netzwerke verpflichteten sich dabei gegenüber dem Bund zu Massnahmen im Dienste der Ziele von EnergieSchweiz, die im Rahmen von Leistungsvereinbarungen (mehrjährige Rahmenverträge, konkretisierende Jahresverträge) festgelegt wurden. Sie führten die Massnahmen dabei zum Teil selbst durch, gingen aber teilweise ihrerseits auch Leistungsvereinbarungen mit weiteren Umsetzungspartnern ein. Die Programmleitung von EnergieSchweiz steuerte die Agenturen in Form eines laufenden Controllings sowie anhand von Evaluationen.³⁸

Gemäss der Schlussevaluation EnergieSchweiz der Phase 2001 bis 2010 erwies sich das Agenturmodell für die erste Programmetappe als funktionstüchtig und geeignet. Es diene namentlich als wichtiges Fundament dafür, die von EnergieSchweiz angestrebte Netzwerkbildung und Koordination der Interessen und des Handelns verschiedener Trägerschaften zu fördern. Zu Kritik Anlass gebe jedoch, dass es bei der Aushandlung der Rahmenverträge in einer zweiten oder dritten Vertragsperiode auch zu Monopolsituationen gekommen sei, welche die Agenturen in eine starke Verhandlungsposition versetzten. Für die neue Programmetappe sei deshalb der Agenturansatz nicht mehr gerechtfertigt.³⁹

Seit 2011 wendet EnergieSchweiz nun anstatt dem Agenturmodell das Projektmodell an. Im Unterschied zum Agenturmodell beschränkt sich EnergieSchweiz nicht mehr darauf, die Agenturen in Bezug auf die vertragsgemässe Erfüllung der mehrere Projekte umspannenden Rahmenverträge zu überwachen, sondern steuert jedes einzelne Projekt direkt. Dies umfasst die Planung der künftigen Projekte, die Durchführung des Vergabeverfahrens und Vertragswesens, das Projektmanagement aus Sicht EnergieSchweiz sowie den Projektabschluss und Evaluation der Ergebnisse der Projekte.

Mit diesem Übergang vom früheren Agenturmodell zum Projektmodell wurden folgende Ziele verfolgt:

- Es soll das unternehmerische Denken und Handeln bei den grossen, langjährigen Partnern gefördert werden (Energie-Agenturen, Energie-Dachverbände).
- Es sollen die verfügbaren Programmmittel effizienter eingesetzt werden.

³⁸ Vgl. Schlussevaluation EnergieSchweiz 2001-2010; S. 20.

³⁹ Vgl. Schlussevaluation EnergieSchweiz 2001-2010; S. 143 f.

- Durch die Steuerung über das Projektmodell sollten die investierten Mittel weniger lang gebunden werden und damit eine schnellere Reaktion auf Veränderungen im politischen, gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Umfeld ermöglichen.
- Mit dem Projektmodell soll die Zahl der Partner erhöht und damit auch der Innovationsgrad des Programms gesteigert werden.
- Mit dem Projektmodell soll die finanzielle Beteiligung der Partner vergrössert und damit insgesamt ein höherer Mitteleinsatz für das Programm generiert werden.

Strategische und operative Steuerung des Programms (vgl. Beschreibung in Kapitel 2.2.2)

Der einjährige Steuerungszyklus ist durch eine hohe Flexibilität gekennzeichnet und erlaubt eine zeitnahe Initiierung von Projekten und eine bei Bedarf rasche Umsteuerung. Die Umsetzung dieses Prozess in der Praxis ist damit deutlich agiler als im ursprünglichen Konzept vorgesehen. Dabei erkennen wir keine Risiken oder Nachteile, die sich hieraus ergeben könnten. Die gemäss dem Grundlagendokument der Programmsteuerung vorgesehene Zuordnung der Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen auf die verschiedenen Rollen des Programms EnergieSchweiz werden weiterhin eingehalten.

Innovationsprozess (vgl. Kapitel 2.2.3)

Für die Wirksamkeit des Programms EnergieSchweiz ist von erfolgskritischer Bedeutung, wie gut es dem Programm gelingt, mögliche Innovationen und Bedarfe zu erkennen und entsprechende Projekte zu initialisieren.

Der hierzu im Grundlagendokument vorgesehene Planungsprozess wurde in der heutigen Praxis von EnergieSchweiz durch den flexibleren, laufenden Innovationsprozess ersetzt (vgl. Kapitel 2.2.3). Wir beurteilen diesen Prozess als zielführender als der ursprünglich vorgesehen Ablauf. Er ist namentlich besser geeignet, möglichst viele potenzielle Informationsquellen – und dies sowohl Bottom-up als auch Top-Down – laufend einzubeziehen.

Prozess der Projektvergabe (vgl. Kapitel 2.2.4)

Der Prozess der Vergabe von Mandaten und Subventionen erfolgt seit 2014 nach einem klar strukturierten Verfahren, welches im Sinne eines internen Kontrollsystems an verschiedenen kritischen Punkten des Prozesses entsprechende Kontrollen nach dem 4-Augen-Prinzip beinhaltet. Von verschiedenen befragten Projektbegleitpersonen und Schwerpunktverantwortlichen wurde darauf hingewiesen, dass dieses strukturierte Verfahren den Aufwand für die Vergabe von Projekten und die Erstellung der Verträge gegenüber früher wesentlich erhöht habe. In diesem Zusammenhang wird weiter darauf hingewiesen, dass das Fehlen elektronischer Datenschnittstellen zwischen dem SAP-System und dem PMS bei der Neuanlage von Projekten und in Bezug auf das Projektmanagement zu Doppelspurigkeiten führe, weil gleiche Daten in beiden Systemen gepflegt werden müssen und jeweils auf 2 Systeme zugegriffen werden müsse, um sich einen

vollständigen Überblick über alle Parameter des Projekts (Inhalte, Meilensteine, Finanzen etc.) verschaffen zu können.

Prozess Begleitung und Steuerung der einzelnen Projekte durch EnergieSchweiz (Projektmanagement)

Das BFE nimmt in Bezug auf die Steuerung der einzelnen Projekte einen deutlich direkteren Einfluss als noch vor 2011 im Agenturmodell. Die Freiräume der Projektbegleitpersonen sind dabei gross. Die Schwerpunktverantwortlichen, die Geschäftsführerin und der Programmleiter von EnergieSchweiz können sich aber jederzeit mit Hilfe des PMS einen Überblick über den Stand jedes Projekts verschaffen bzw. Rücksprachen mit den Projektbegleitpersonen nehmen.

4.3 Organisation

Die Mitarbeitenden von EnergieSchweiz sind im Rahmen des Programms einer schwerpunktverantwortlichen Person und im hoheitlichen Bereich einer Sektion im BFE unterstellt. Da die Schwerpunktverantwortlichen jeweils auch die Leitenden der betreffenden Sektionen sind, ergeben sich daraus für die Mitarbeitenden von EnergieSchweiz keine Mehrfachunterstellungen. Dies beurteilen wir als bedeutsam, da viele Mitarbeitende von EnergieSchweiz sowohl im Programm EnergieSchweiz als auch im hoheitlichen Bereich des betreffenden Themas arbeiten. Im Falle unterschiedlicher Vorgesetzter wären die betreffenden Mitarbeitenden dem Risiko von Kompetenzkonflikten zwischen den Vorgesetzten der beiden Bereiche ausgesetzt (in Bezug auf Prioritätensetzung bei Ressourcenengpässen, Arbeitseinsatzplanung, Leistungsbeurteilung etc.).

Eine ähnliche Ausgangslage haben die Schwerpunktverantwortlichen. Sie sind im Rahmen des Programms EnergieSchweiz der Programmleitung und als Sektionsleitende – mit Ausnahme der Sektion Mobilität – dem Leiter der Abteilung *Energieeffizienz und erneuerbare Energien* unterstellt. Da der Abteilungsleiter *Energieeffizienz und erneuerbare Energien* in Personalunion auch die Programmleitung von EnergieSchweiz innehat, ergeben sich mit Ausnahme der Sektion Mobilität auch für die Sektionschefs keine Mehrfachunterstellungen. Die Sektion Mobilität ist demgegenüber im hoheitlichen Aufgabenbereich einer anderen Abteilung unterstellt als in Bezug auf die Massnahmen von EnergieSchweiz. Hieraus entstehen in der Praxis nach Aussage der Befragten jedoch keine relevanten Probleme.

4.4 Ressourcen

4.4.1 Entwicklung und aktueller Situation der Personalressourcen

Gemäss einem internen Dokument der Geschäftsstelle von EnergieSchweiz (Stand Januar 2016) stehen dem Programm EnergieSchweiz BFE-Personalressourcen im Umfang von insgesamt 20.4 Vollzeitäquivalenten (FTE) zur Verfügung.

Gegenüber dem Jahr 2012 wurden die Personalressourcen damit um rund 5 Vollzeitäquivalente (FTE) aufgestockt, was einer Erhöhung um rund einen Drittel der damaligen Ressourcen ent-

spricht. Im gleichen Zeitraum nahm das Projektvolumen von EnergieSchweiz jedoch um mehr als das Doppelte zu.

Da der Grossteil der Aktivitäten von EnergieSchweiz nicht mengenunabhängige Basisarbeiten sind, sondern direkt von der Anzahl zu steuernder Projekte abhängen, nimmt der Ressourcenbedarf bei steigendem Projektvolumen (c.p.) typischerweise nahezu linear zu. Die ungleiche Entwicklung des Projektvolumens auf der einen Seite und der Personalressourcen auf der anderen Seite ist aufgrund dieses Zusammenhangs grundsätzlich als problematisch einzuschätzen, es sei denn im Jahr 2012 bestanden wesentliche Überkapazitäten.

Tabelle 4-1: Ressourcensituation im Gesamtprogramm EnergieSchweiz sowie in den einzelnen Schwerpunkten⁴⁰

	Vollzeitäquivalente (gem. Angaben der Geschäftsstelle)	Projektvolumen im Jahr 2015 (in Mio. CHF)	Anzahl betreute Projekte 2015	Anzahl Einladungsverfahren und Ausschreibungen im Jahr 2015	Auswertungen pro EnergieSchweiz-MitarbeiterIn (d.h. pro Vollzeitäquivalent)		
					Im Jahr 2015 betreutes Projektvolumen pro Vollzeitäquivalent in Mio. CHF	Anzahl im Jahr 2015 betreute Projekte pro Vollzeitäquivalent	Verfügbare Ressourcen (Arbeitsstage) pro 100'000 CHF Projektvolumen je Jahr (ausgehend von einem 65%-Anteil der Kernprozesse an den gesamten Ressourcen)
S1 Mobilität	3.0	6.5	81.0	0.0	2.2 Mio. CHF	27.0	6.6
S2 Elektrogeräte/Stromeffizienz	1.6	3.0	88.0	0.0	1.9 Mio. CHF	55.0	7.5
S3 Industrie und Dienstleistungen	1.7	2.9	67.0	3.0	1.7 Mio. CHF	40.6	8.2
S4 Gebäude	1.0	3.6	67.0	1.0	3.5 Mio. CHF	65.0	4.1
S5 Erneuerbare Energie	3.7	9.3	196.0	2.0	2.5 Mio. CHF	53.7	5.6
S6 Städte/Gemeinden/Quartiere/Regionen	1.7	7.4	126.0	3.0	4.3 Mio. CHF	74.1	3.3
S7 Aus- und Weiterbildung	2.5	7.2	175.0	1.0	2.9 Mio. CHF	70.0	5.0
S8 Kommunikation	2.7	8.4	145.0	12.0	3.1 Mio. CHF	53.7	4.6
Alle Schwerpunkte (inkl. Programmleitung und Führungsunterstützung)	20.4	48.2	945.0	22.0	2.4 Mio. CHF	46.3	6.1

Den Projektbegleitpersonen von EnergieSchweiz standen im Jahr 2015 für die Planung, Vergabe und Steuerung ihrer Projekte (Beschaffungen und Subventionen) durchschnittlich knapp 6 Arbeitstage pro 100'000 CHF Projektvolumen zur Verfügung. Die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Schwerpunkten hängen auch mit der unterschiedlichen Projektstruktur zusammen und dürfen deshalb nicht telquel verglichen werden. Im Bereich des Schwerpunkts Städte / Gemeinden / Quartiere / Regionen machten bspw. die Projekte des Projektpartners *EnergieSchweiz für Gemeinden*, der gemäss Aussagen der Geschäftsführung von EnergieSchweiz eher wie eine

⁴⁰ Die Berechnung der verfügbaren Kapazitäten pro 100'000 CHF Projektvolumen basiert auf folgenden Erfahrungswerten aus Prozessanalysen in anderen Projekten: Von den gesamten Kapazitäten im Umfang von 20.4 FTE entfallen ca. 10% auf Führungsprozesse und 25% auf allgemeine Unterstützungsprozesse. Damit verbleiben rund 13.3 FTE, die für die eigentlichen Kernaktivitäten des Programms eingesetzt werden können. Dies entspricht bei 220 Arbeitstagen pro Jahr rund 2900 Arbeitstagen pro Jahr. bzw. 6 Arbeitstage pro 100'000 CHF Volumen.

frühere Agentur funktioniere und damit weniger aufwändig zu betreuen sei als andere Projektpartner, rund 2.5 CHF des Gesamtvolumens von 7.4 Mio. CHF im Jahr 2015 aus.

Im Jahr 2015 entsprach das durchschnittliche Volumen je Projektvertrag 45'842 CHF. Dies bedeutet, dass EnergieSchweiz für die Planung, Vergabe und Steuerung jedes Projekts gesamthaft rund 3 Arbeitstage aufwenden kann (einschliesslich der projektbezogenen Aufwände der Programmleitung, der Geschäftsstelle, der Schwerpunktverantwortlichen und Projektbegleitpersonen). Diese Kapazitäten liegen unseres Erachtens am unteren Rand der Bandbreite, die noch eine sorgfältige Projektsteuerung erlaubt.

Eine weitere Ausweitung des Projektvolumens von EnergieSchweiz ohne gleichzeitige Ausweitung der Personalkapazitäten birgt vor dieser Ausgangslage das Risiko einer ungenügenden Steuerung der eingesetzten Mittel. Die Tendenz zu einer grösseren Anzahl Projekte mit kleinerem Projektvolumen (vgl. Kapitel 4.1) verschärft diese Problematik zusätzlich.

Der Aufwand für die Vergabe der Projekte hielt sich in den letzten Jahren im Rahmen, da nur wenige Projekte öffentlich ausgeschrieben werden oder im Einladungsverfahren vergeben wurden. Es ist dabei offen, ob diese geringe Zahl an wettbewerblichen Verfahren auch das Ergebnis eines diesbezüglichen Fehlanreizes ist: Die Projektbegleitpersonen haben unter der gegebenen Ressourcensituation nur wenige Anreize, Projekte im Einladungsverfahren zu vergeben oder gar öffentlich auszuschreiben, da diese Vergaben mit deutlich grösseren Aufwänden verbunden sind.

4.4.2 Auswirkungen des Projektmodells auf die Ressourcen bzw. die Mitarbeitenden vom EnergieSchweiz

Mit dem Wechsel zum Projektmodell übernimmt das BFE mehr Verantwortung in Bezug auf die Projektinitiierung, -planung und -begleitung.

Dies hat eine Reihe von Auswirkungen aus Sicht des Personals:

- Der Aufwand für die Begleitung und Steuerung der Projekte nimmt unter dem Projektmodell für die BFE-Mitarbeitenden von EnergieSchweiz deutlich zu. Dies wäre auch dann der Fall gewesen, wenn das Volumen der eingesetzten finanziellen Mittel sich nicht verändert hätte. Der Zusatzaufwand ergibt sich dabei aus folgenden Gründen: Die Projektbegleitpersonen sind für die Planung und Vergabe jedes einzelnen Projekts verantwortlich (vgl. Kapitel 2.2.2), sind für die Erstellung der entsprechenden Verträge zuständig (vgl. Kapitel 2.2.4) und haben den Auftrag, die Projekte in der Rolle des Auftraggebers zu leiten (vgl. Kapitel 2.2.5).

Im Agenturmodell oblag die Vergabe und Leitung der einzelnen Projekte den Agenturen und Netzwerken, während sich die BFE-Mitarbeitenden von EnergieSchweiz auf die übergeordnete Steuerung der Agenturen fokussieren konnten.

- Das je BFE-Mitarbeiter zu steuernde Gesamtprojektvolumen ist gegenüber der Situation vor 2011 gestiegen, da die finanziellen Mittel von EnergieSchweiz stärker gestiegen sind als die personellen Ressourcen.

4.5 Vorgabekonforme Umsetzung der Steuerung des Programms

Die heutige Organisation und Steuerung von EnergieSchweiz entspricht weitestgehend den Vorgaben des *Detaillkonzepts*⁴¹, das die inhaltlichen und finanziellen Vorgaben im Hinblick auf die Umsetzung von EnergieSchweiz bis 2020 konkretisiert und die Grundlage für die kurz- und mittelfristige Steuerung des Programms durch das UVEK und das BFE darstellt.

Verschiedene Abweichungen der Praxis des Programms EnergieSchweiz stellen wir in Bezug auf das *Grundlegendokument der Programmsteuerung* vom August 2014⁴² fest, welches als Ergänzung zum Detailkonzept die organisatorische Programmstruktur regelt sowie die Akteure und ihre Aufgaben, die Prozesse und Meilensteine sowie die Instrumente definiert:

- Der einjährige Steuerungszyklus wurde in einzelnen Punkten flexibler und schlanker umgesetzt als im *Grundlegendokument der Programmsteuerung* vorgesehen. Die einzelnen diesbezüglichen Abweichungen werden in Kapitel 2.2.2 näher erläutert. Sie sind als Verbesserungen zu beurteilen.
- Die Wirksamkeit des Programms EnergieSchweiz ist massgeblich davon abhängig, welche Massnahmen und Projekte entwickelt und umgesetzt werden. Das *Grundlegendokument der Programmsteuerung* sieht vor, dass die Schwerpunktverantwortlichen, -koordinatoren und Projektbegleitpersonen der einzelnen Schwerpunkte jeweils zwischen Juli und August eine Standortbestimmung der Zielerreichung und des Handlungsbedarfs je Massnahme vornehmen und dabei in dieser Phase auch die diesbezüglichen Einschätzungen massgebender externer Akteure einholen. Anstelle dieses, auf die Monate Juli und August fokussierten Planungsprozesses wurde in der Praxis ein laufender Innovationsprozess umgesetzt. Er ist in Kapitel 2.2.3 beschrieben.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Organisation und die Steuerungsprozesse des Programms EnergieSchweiz weitgehend den Vorgaben entsprechen. Die diesbezüglichen Abweichungen wurden bewusst vorgenommen und sind aus unserer Sicht als Verbesserungen gegenüber den Vorgaben zu beurteilen.

4.6 Anreizwirkungen für die Projektpartner: Fördern des unternehmerischen Denkens und Handelns der Projektpartner

Im Gegensatz zum früheren Agenturmodell verfügen die Agenturen im heutigen Projektmodell nicht mehr über Rahmenverträge, die ihnen eine langfristig finanzielle Absicherung garantieren. Jede Agentur bzw. jeder Partner muss sich um jedes neue Projekt aktiv bemühen und kann dabei nicht auf das Gewohnheitsrecht zählen, auch den Folgeauftrag zugesprochen zu erhalten.

Grundsätzlich gibt es langfristige Rahmenverträge nur noch bei Subventionen und bei Projekten, die öffentlich ausgeschrieben oder im Einladungsverfahren vergeben wurden. Bei diesen Verga-

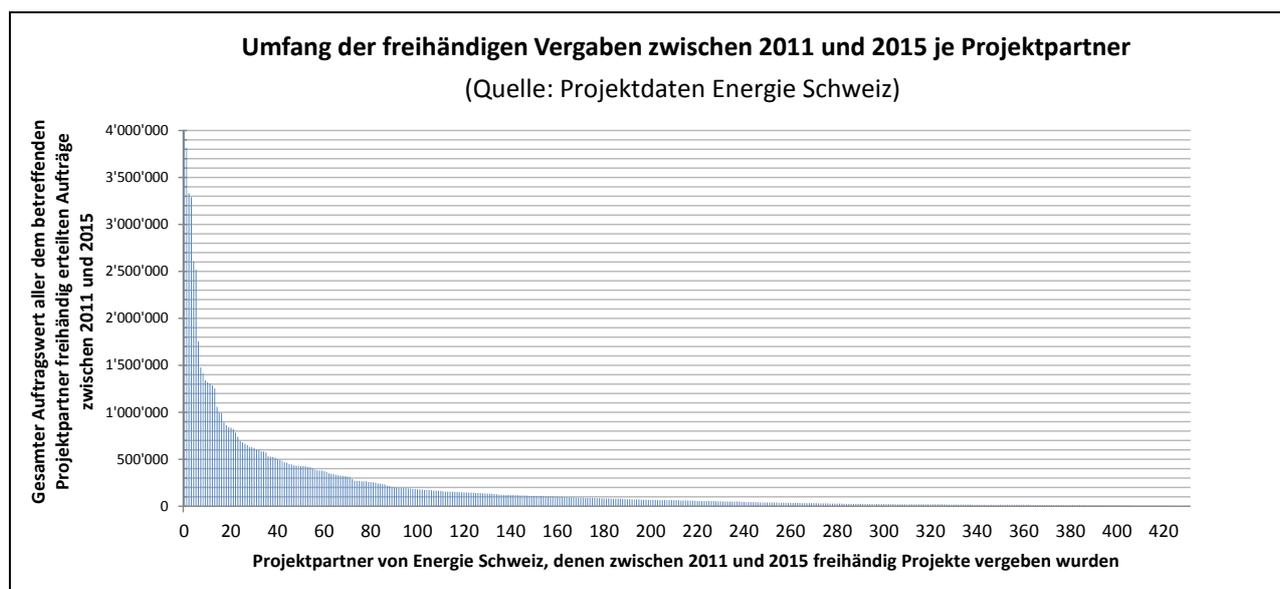
⁴¹ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013.

⁴² Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Grundlegendokument der Programmsteuerung 2014.

beverfahren darf dabei damit gerechnet werden, dass die Projektpartner sich bemühen, möglichst effiziente und wirksame Projekte zu offerieren und durchzuführen: Bei den Subventionen muss sich der Projektpartner ja selbst zu mindestens 60% an den Projektkosten beteiligen und bei den Ausschreibungen und Einladungsverfahren schafft der Wettbewerbsdruck diesen Anreiz.

Anders sieht dies bei den in grosser Zahl erteilten (vgl. Kapitel 4.1.3) freihändigen Projektvergaben aus: Hier ist es im Prinzip möglich, bestimmten Partnern ‚traditionsfest‘ eine Vielzahl von unterschiedlichen Projekten freihändig zu vergeben und damit die Logik des Agenturmodells in adaptierter Form weiterzuführen. Ist dies der Fall, werden wenige Anreize für ein vermehrt unternehmerisches Denken und Handeln geschaffen. Wie nachfolgende Auswertung der Daten des PMS zeigt, gab es solche Konstellationen in den letzten 5 Jahren aber nur bei wenigen Partnern: Von den insgesamt 432 Partnern, welche zwischen 2011 und 2015 freihändige Mandate erhalten haben, gab es nur 23 (5 %), die in diesem Zeitraum freihändige Aufträge im Wert von durchschnittlich mehr als 150'000 CHF pro Jahr (bzw. 750'000 CHF in den letzten 5 Jahren) erhalten haben. Bei den übrigen 409 Partnern lag der Auftragswert der freihändigen Aufträge – zumeist deutlich – darunter.

Abbildung 4-7: Umfang der freihändigen Vergaben je Projektpartner in den Jahren 2011 bis 2015



Wir stellen zusammenfassend fest, dass sich die Projektpartner unter dem neuen Projektmodell stärker darum bemühen müssen als im Agenturmodell, möglichst wirksame Projekte vorzuschlagen bzw. anzubieten: Im Gegensatz zum Agenturmodell, bei welchem die Agenturen dank langfristiger Rahmenverträge grosse Freiheiten bei der Konzeption und Umsetzung der einzelnen Projekte hatten, müssen die Projektpartner im Projektmodell für jedes einzelne Projekt den Zuschlag seitens EnergieSchweiz erwirken.

Auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass bei der Vielzahl an Subventionen und freihändigen Beschaffungen der Wettbewerbsdruck oft gering ist, führt das Projektmodell aus obigen Überlegungen zu besseren Anreizen als das Agenturmodell. Oder mit andern Worten: das Agenturmodell führt in dieser Hinsicht zu noch schwächeren Anreizen.

4.7 Flexibilität des Mitteleinsatzes

Mit der Einführung des Projektmodells wurde angestrebt, dass die investierten Mittel weniger lang gebunden werden als im Agenturmodell und damit eine schnellere Reaktion auf Veränderungen im politischen, gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Umfeld ermöglicht wird.

Wie in Kapitel 4.1.4 ausgeführt wird, bezieht sich 34% der gesamten Vertragssumme aller im Jahr 2015 abgeschlossenen Verträge auf Projekte mit einer einjährigen Laufdauer und weitere 38% auf Verträge mit einer Laufdauer von 1 bis 2 Jahren. Nur 11% des gesamten Vertragsvolumens ist in Projekten mit einer Laufdauer von mehr als 3 Jahren gebunden. Die Laufdauer ist damit deutlich kürzer als noch in der Phase vor 2011.

Betrachtet man anstelle des Vertragsvolumens die *Anzahl abgeschlossener Verträge*, dann zeigt sich für das Jahr 2015, dass 63% aller Verträge eine Laufdauer von weniger als einem Jahr aufweisen und weitere 31% der Verträge eine Laufdauer von 1 bis 2 Jahren haben. Nur gerade 6% der Verträge weisen Laufdauern von 3 oder mehr Jahren auf.

Aufgrund der Eigenschaften der Geschäftsprozesse von EnergieSchweiz kann weiter folgende Schlussfolgerung hinsichtlich der Flexibilität des Mitteleinsatzes gezogen werden (vgl. die diesbezüglichen Beschreibungen zum Innovationsprozess und zur operativen Steuerung in Kapitel 2.2): Der Entscheid, welche Projekte in welchem Umfang finanziell unterstützt werden, wird für jedes Projekt einzeln entschieden. Dabei werden diese Entscheide jeweils (unterjährig) zu jenem Zeitpunkt gefällt, wenn eine betreffende Projektidee zur Diskussion steht. Als Entscheidungskriterium wird jeweils die Übereinstimmung der betreffenden Projektidee mit den zu diesem Zeitpunkt verfolgten strategischen Zielen verwendet. Der Mitteleinsatz kann damit sowohl inhaltlich und zeitlich an sich ändernde Bedarfe angepasst werden bzw. kann bedarfsorientiert gesteuert werden.

Im Vergleich zu den langfristigen Rahmenverträgen des Agenturmodells konnte somit mit Einführung des Projektmodells zusammenfassend eine deutliche Verkürzung der Projektlaufdauern und Flexibilisierung des Mitteleinsatzes erreicht werden.

4.8 Entwicklung der Zahl der Projektpartner und des Innovationsgrads

Ein weiteres Ziel, das mit der Ablösung des Agenturmodells durch das Projektmodell verfolgt wurde bestand darin, die Zahl der Projektpartner zu erhöhen und damit auch den Innovationsgrad des Programms zu steigern.

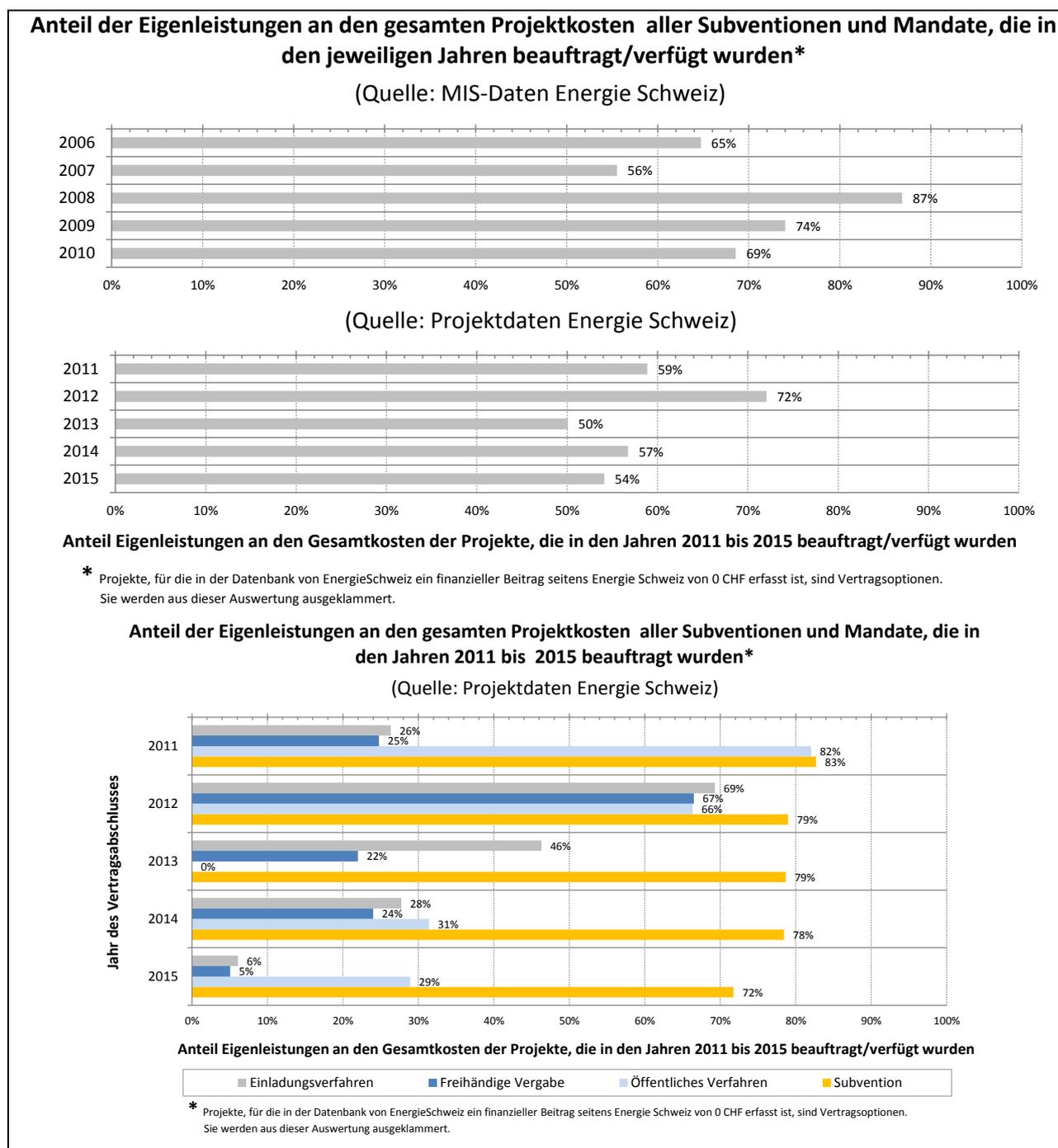
Wie in Kapitel 4.1.1 ausgeführt wird, nahm die die Zahl der laufenden Projekte von Jahr zu Jahr kontinuierlich zu. Dabei ist auch die Anzahl der unterschiedlichen Projektpartner angestiegen und dies überproportional zur Ausweitung des Projektvolumens.

In diesem Sinne kann festgestellt werden, dass es dem Programm EnergieSchweiz gelungen ist, die Zahl der unterschiedlichen Projektpartner pro eingesetzten Franken zu erhöhen. Ob dadurch der Innovationsgrad gestiegen ist, kann dabei durch uns nicht beurteilt werden.

4.9 Finanzielle Beteiligung seitens der Projektpartner

Mit dem Projektmodell wurde weiter das Ziel verfolgt, dass die finanzielle Beteiligung der Partner an den Projektkosten erhöht werden kann, und damit insgesamt ein höherer Mitteleinsatz für das Programm generiert werden kann.

Abbildung 4-8: Anteil der Eigenleistungen der Projektbeauftragten in den Phasen 2006 bis 2010 und 2011 bis 2015



Der Anteil der Eigenleistungen bei allen seit 2011 bewilligten Subventionen und Beschaffungen belief sich im Durchschnitt je nach Jahr auf 50% bis 72%. Am höchsten war der Anteil der Ei-

genleistungen jeweils naturgemäss bei den Subventionen: Bei den Subventionen müssen die Subventionsempfänger gemäss Regelung von EnergieSchweiz mindestens 60% Eigenmittel beibringen.

Generell kann nicht davon gesprochen werden, dass der Anteil der Eigenleistungen seit Einführung des Projektmodells kontinuierlich zunahm. Eine solche Tendenz kann nicht beobachtet werden.

Einige der heutigen strukturellen Eigenschaften des Programms EnergieSchweiz dürften sich in dieser Hinsicht negativ auswirken:

- In den letzten Jahren lag das Gesamtvolumen der als umsetzungswürdig erachteten Projekte immer unter dem verfügbaren Budget von EnergieSchweiz. Im Vergleich zur Situation mit knappen Ressourcen bestand so ein vergleichsweise geringerer Anreiz, die Projektpartner dazu zu drängen, einen möglichst hohen Anteil an Eigenleistungen zu erbringen, um möglichst viele andere Projekte noch unterstützen zu können.
- Aufgrund der knappen Ressourcen der Projektbegleitpersonen (vgl. Kapitel 4.7) sind deren Anreize klein, bei der Vergabe der Aufträge und Subventionen mithilfe wettbewerblicher Verfahren einen Druck auf die Projektpartner auszuüben, einen möglichst hohen Anteil an Eigenleistungen anzubieten.

Zusammenfassend gelangen wir zur Einschätzung, dass die Zielsetzung, den Anteil der Eigenleistungen mit Einführung des Projektmodells schrittweise zu erhöhen, nicht erreicht wurde. Wir stellen keine diesbezügliche Entwicklung seit dem Jahr 2011 fest.

5 Analyseergebnisse: Inhaltliche Ausrichtung

5.1 Ebene Gesamtprogramm

5.1.1 Ressourcenverteilung und Schwerpunktsetzung

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse zu folgender Forschungsfrage diskutiert: *Sind angesichts der Rolle, die EnergieSchweiz heute wahrnehmen soll, die thematischen Schwerpunkte richtig gesetzt und die Ressourcen (finanziell und personell) richtig auf die Schwerpunkte verteilt?*

Die aktuelle *Gliederung* von EnergieSchweiz in acht Schwerpunkte ist gegenwärtig als zweckmässig zu betrachten. Es drängt sich bis 2020 diesbezüglich kein Anpassungsbedarf auf. Koordinationsbedarf zwischen den Schwerpunkten ergibt sich einerseits aufgrund von schwerpunktübergreifenden Projekten, andererseits aber auch durch sich überschneidende Zielgruppen. Dieser Koordinationsbedarf hat tendenziell in den letzten Jahren zugenommen.

Die zur Verfügung stehenden *finanziellen Mittel* für das Programm EnergieSchweiz sind aktuell als gut ausreichend einzustufen, wird doch der bestehende Finanzrahmen nicht in allen Schwerpunkten ausgeschöpft (vgl. Abschnitt 4.1). Künftig ist konsequent zu verhindern, dass personelle Engpässe im BFE die Planung und Realisierung innovativer Projekte verhindern. (Zur Verteilung der *personellen Ressourcen* auf die Schwerpunkte: vgl. Abschnitt 4.4).

Die *Verteilung dieser Mittel auf die verschiedenen Schwerpunkte* (gemäss dem Detailkonzept) ist aufgrund der Evaluationsergebnisse insgesamt als sinnvoll zu beurteilen.

Folgende Punkte seien an dieser Stelle angesprochen:

- Eine Beurteilung der Mittelverteilung anhand eines Vergleichs des *Endenergieverbrauchs pro Marktsegment*, des *energetischen Sparpotenzials* jenseits der hoheitlichen Massnahmen und der *erwarteten Wirksamkeit* der Massnahmen von EnergieSchweiz konnte von der Evaluation aufgrund fehlender Grundlagen nicht vorgenommen werden. Angesichts dieser Ausgangslage scheint es sinnvoll, wenn die Mittel von EnergieSchweiz pro Marktsegment ungefähr von dessen relativer Bedeutung am gesamten Energieverbrauch entsprechen, sofern nicht besondere Faktoren ein Abweichen rechtfertigen. Zu beachten ist dabei insbesondere die mit der hohen Priorität von Stromeffizienzmassnahmen im Rahmen der Energiestrategie 2050 begründete relativ grosszügige Ausstattung des Schwerpunkts Elektrogeräte und Stromeffizienz (Vergleich Endenergieverbrauch – geplante Mittel). Ergebnisse zur Umsetzung (Vergleich der geplanten und der effektiv eingesetzten Mittel, Analyse des Steuerungsprozess) legen nahe, dass die Mittel für diesen Schwerpunkt eher zu hoch budgetiert worden sind.
- In den geführten Interviews wurden häufig die vorgesehenen Mittel des Schwerpunktes Kommunikation als zu hoch eingestuft. Dabei ist zu beachten, dass EnergieSchweiz nur einen Teil der Mittel für die „Dachkommunikation“ einsetzt; die Mehrheit der Mittel fliesst in Kommunikationsaktivitäten, die den übrigen Schwerpunkten zugeordnet werden können

5.1.2 Weitere Aspekte Gesamtprogramm

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse zu folgenden Forschungsfragen diskutiert: *Welche Stärken und Schwächen weist das Programm auf? Wie werden die Chancen und die Herausforderungen, die auf das Programm zukommen werden, eingeschätzt?*

EnergieSchweiz weist verschiedene Stärken auf: Das Programm wird als kompetenter und etablierter Akteur in der Energiepolitik wahrgenommen, der thematisch breit aufgestellt ist (vgl. Abschnitt 5.1.1). Als Stärke kann aus unserer Sicht betrachtet werden, dass EnergieSchweiz mit dem Fokus auf Freiwilligkeit die übrigen Massnahmen der Energiepolitik (gesetzliche Vorschriften, finanzielle Förderprogramme) auf der Grundlage des Energiegesetzes (10, 11, 13 und 14a EnG) sinnvoll ergänzt. Nicht zuletzt aufgrund des Fokus auf freiwillige Massnahmen, ist die Akzeptanz von EnergieSchweiz bei verschiedenen Akteuren als hoch einzuschätzen. Damit befindet sich EnergieSchweiz in einer guten Position, um sich mit verschiedenen Akteuren, insbesondere auch aus der Wirtschaft, zu vernetzen. Diese Vernetzung findet statt, könnte aber noch weiter ausgebaut werden.

Als Schwäche kann aus Sicht der Evaluation demgegenüber festgehalten werden, dass EnergieSchweiz im Detailkonzept vereinzelte Massnahmen (in geringem finanziellen Umfang) vorsieht, welche auf den hoheitlichen Bereich zielen. So sieht das Detailkonzept vereinzelt vor, dass EnergieSchweiz die rechtssetzenden Behörden bei der Weiterentwicklung gesetzlicher Regelungen begleitet und unterstützt.⁴³ Damit wird erstens der Fokus auf die Freiwilligkeit im Detailkonzept nicht konsequent angewendet; zweitens wird dadurch ein Risiko bezüglich der hohen Akzeptanz von EnergieSchweiz bei verschiedenen Akteuren eingegangen (vgl. obigen Abschnitt). Ob aufgrund der hohen Zahl an umgesetzten Projekten eine geringe Nachhaltigkeit oder eine Verzettelung resultieren – wie dies von einzelnen befragten Personen vermutet wird –, kann aufgrund der Evaluationsergebnisse nicht beurteilt werden.

Bezüglich der Chancen und Herausforderungen wurde in den Interviews häufig angesprochen, dass das erste Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 den parlamentarischen Prozess noch nicht durchlaufen hat. Für EnergieSchweiz ergibt sich die Herausforderung, dass je nach hoheitlichen Massnahmen die Rolle von EnergieSchweiz anders definiert werden muss. Ähnliche Chancen und Herausforderungen für die inhaltliche Ausrichtung können sich auch aufgrund von Veränderungen der wirtschaftlichen (z.B. zunehmender Kostendruck für Unternehmen) und technologischen (z.B. neue Technologien) Rahmenbedingungen ergeben.

Aus unserer Sicht stellt diese Situation nicht grundsätzlich ein Problem dar: EnergieSchweiz ist mit seinem Steuerungsmodell gut in der Lage, rasch auf rechtliche, wirtschaftliche oder technologische Entwicklungen zu reagieren. Die Situation bedingt, dass EnergieSchweiz den Wandel des rechtlichen Rahmens und der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie technische Entwicklungen im Auge behält und laufend analysiert, ob sich daraus innerhalb der Schwerpunkte

⁴³ Vgl. BFE, EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept Juli 2013, S. 36, 50, 71, 74; vgl. auch Abschnitte 3.6.1, 3.7.1 und 3.8.1. .

ein Anpassungsbedarf ergibt, namentlich neue Themenfelder, eine neue Prioritätensetzung oder neue Botschaften (bspw. wenn energieeffizientes Verhalten für die Nutzerinnen und Nutzer rentabel wird, entweder weil mehr Fördermittel zur Verfügung stehen, oder weil fossile Energie teurer wird oder weil neue, konkurrenzfähige Technologien zur Verfügung stehen).

Eine Herausforderung wird weiterhin im Fachkräftemangel gesehen. Dabei ist von Bedeutung, dass die *Aus- und Weiterbildungsangebote* von EnergieSchweiz teilweise noch auf eine geringe Nachfrage stossen. Es ist zu hoffen, dass mit den hoheitlichen Massnahmen der Energiepolitik und den Fördergeldern (Gebäudeprogramm) die Nachfrage nach energieeffizienten Technologien und erneuerbaren Energien zunimmt und damit auch die ökonomischen Anreize für Unternehmen und Fachleute grösser werden, die entsprechenden Kurse zu belegen.

5.2 Schwerpunktspezifische Sichtweise

In diesem Abschnitt werden die folgenden Forschungsfragen behandelt:

- Sind die Ziele, wie sie im Detailkonzept pro Schwerpunkt definiert sind, richtig gesetzt (gemessen am übergeordneten Auftrag von EnergieSchweiz)?
- Sind die Strategien zur Erreichung der Ziele richtig gewählt? Braucht es bei gewissen Schwerpunkten eine Anpassung der Strategie?
- Wie beurteilen die massgebenden energiepolitischen Akteure die bisherige Zielerreichung von EnergieSchweiz insgesamt und in den verschiedenen Schwerpunkten?
- Gibt es Empfehlungen für neue strategische Wege, die EnergieSchweiz beschreiten könnte, um die Programmziele besser zu erreichen?

5.2.1 Gesamtsichtweise

Die inhaltliche Ausrichtung des Programms EnergieSchweiz ist grundsätzlich richtig. Die Interviews ergaben keine Hinweise darauf, dass es in einem Schwerpunkt Anpassungen grundsätzlicher Natur bräuchte. Somit kann hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung ein positives Fazit gezogen werden.

Zur analytischen Beschreibung der **Strategie** der einzelnen Schwerpunkte (Mobilität, Elektrogeräte und Stromeffizienz, Gebäude sowie Industrie und Dienstleistungen) stützte sich die Evaluation auf ein Raster ab (vgl. dazu Abschnitt 3.5.1), mit dem für jede Massnahme die *intendierten Verhaltensänderungen*, *Zielgruppen* und *Botschaften* erfasst wurden (vgl. Tabelle 5-1). Die finanzielle Bedeutung der Massnahmen wird dabei mitberücksichtigt. Die Massnahmen der Querschnittschwerpunkte Kommunikation sowie Aus- und Weiterbildung wurden den thematischen Schwerpunkten zugeordnet.

Tabelle 5-1: Raster für die analytische Beschreibung der Schwerpunkte

Massnahmen	Mittel in Mio. CHF	intendierte Verhaltensänderung			Zielgruppe			Botschaft		
		Verhalten allgemein	Kauf- und Investitionsentscheid	Nutzungsverhalten	Angebot	Nachfrage	Staatlich	Monetär	Gewissen/ Verantwortung	Lebensqualität & Lifestyle
Massnahme 1										
Massnahme 2										
...										
Massnahme n										

Darstellung: Büro Vatter. Farbgebung: Budget Massnahme für 2015 > 1.5 Mio. CHF: **dunkel**; Budget Massnahme > 0.5 Mio. CHF und < 1.5 Mio. CHF: **mittel**; Budget Massnahme < 0.5 Mio. CHF: **hell**.

Die Evaluation sieht verschiedene Möglichkeiten, wie diese Betrachtungsweise zur inhaltlichen Ausrichtung und auch zur Steuerung von EnergieSchweiz genutzt werden kann:

- *Inhaltliche Ausrichtung:* Das Raster kann als Tool aufgefasst werden, um innerhalb der thematischen Schwerpunkte bewusst über die strategische Ausrichtung nachzudenken. Ist es beispielsweise für einen bestimmten Schwerpunkt sinnvoll bezüglich der intendierten Verhaltensänderungen alle drei Stossrichtungen zu verfolgen oder macht es Sinn, sich auf eine zu fokussieren? Grundlage für solche Entscheide sollten aus unserer Sicht eine energetische Beurteilung (Relevanz und Potenziale) sowie auch eine Einschätzung des Wirkungsbeitrags von EnergieSchweiz sein. Wichtig ist uns zu betonen, dass eine gleichmässige Abdeckung aller Dimensionen nicht per se das Ziel sein kann: EnergieSchweiz kann begründet zum Schluss kommen, dass gewisse Verhaltensänderungen, Zielgruppen und Botschaften in einem Schwerpunkt bewusst nicht verfolgt werden.
- *Steuerung:* Es war nicht Aufgabe dieser Evaluation zu prüfen, wie genau sich die von EnergieSchweiz umgesetzten Projekte an den strategischen Vorgaben im Detailkonzept orientieren. Die umgesetzten Projekte lassen sich jedoch grundsätzlich ebenfalls in diesem Raster erfassen und können damit den Vorgaben des Detailkonzepts (Ziele, Massnahmen) gegenübergestellt werden (im Sinne eines „Soll-Ist-Vergleichs“). Aus diesem Vergleich kann sich ein Steuerungsbedarf ergeben, wenn vorgesehene Massnahmen nicht durch entsprechende Projekte realisiert werden und dies nicht inhaltlich begründet werden kann.

5.2.2 Zielsetzungen

Die Zielsetzungen der Schwerpunkte wurden anhand folgender Kriterien beurteilt (Tabelle 5-2):

- *Kohärenz:* Sind die Zielsetzungen an den übergeordneten Zielen von EnergieSchweiz ausgerichtet?

- *Relevanz:* Sind die Zielsetzungen aus inhaltlicher Sicht richtig gesetzt (z.B. berücksichtigen sie die wichtigsten Themen)?
- *Formale Aspekte:* Sind die Zielsetzungen klar formuliert? Sind sie realistisch? Sind sie aktuell oder müssen sie aufgrund neuer Strategien angepasst werden?

Tabelle 5-2: Analyse: Zielsetzungen der Schwerpunkte

Schwerpunkte	Beurteilungskriterien		
	Kohärenz	Relevanz	Formale Aspekte
Mobilität	✓	✓	Aktualisierung
Gebäude	✓	Sanierungsquote?	Aktualisierung
Elektrogeräte und Stromeffizienz	✓	✓	✓
Industrie und Dienstleistungen	✓	✓	Aktualisierung, Formulierung
Erneuerbare Energien	✓	Potenziale, Nennung Hemmnisse, Gesamtsicht?	Formulierung
Aus- und Weiterbildung	✓	✓	✓
Städte, Gemeinden, Regionen, Quartiere	✓	„Punkteziel“?	Aktualisierung

Die Zielsetzungen aller Schwerpunkte sind gut an den übergeordneten Programmzielen von EnergieSchweiz (Steigerung der Energieeffizienz, Förderung der erneuerbaren Energien) ausgerichtet (Kriterium *Kohärenz*).

Aus *inhaltlicher Sicht* sind die Zielsetzungen grundsätzlich sinnvoll gesetzt. Anpassungsbedarf ergibt sich aus unserer Sicht in folgenden Schwerpunkten:

- *Erneuerbare Energien:* Es sollte klar festgelegt werden, auf den Abbau welcher Hemmnisse EnergieSchweiz hinwirken will; zudem sollte unseres Erachtens die Ausschöpfung vorhandener Potenziale – insbesondere der hohen Akzeptanz der erneuerbaren Energien – in den Zielsetzungen abgebildet werden. Zu prüfen ist, ob eine „Gesamtsicht“ zu den erneuerbaren Energien als Ganzes in die Zielsetzungen aufgenommen wird.
- *Städte, Gemeinden, Regionen, Quartiere:* Ein „Punkteziel“ wäre prüfenswert: Zur Erteilung des Labels Energiestadt muss eine Stadt oder Gemeinde eine gewisse Anzahl Punkte eines Massnahmenkatalogs erreichen. EnergieSchweiz könnte für die Zielsetzungen eine Gesamtpunktezahl definieren, die über alle Energiestädte hinweg erreicht werden soll. Dabei ist nach der Bevölkerung der Energiestädte zu gewichten. Zur Erreichung dieser Zielsetzung stehen EnergieSchweiz dabei zwei strategische Wege offen: Erstens können neue Energiestädte gewonnen werden, zweitens können aber auch bestehende Energiestädte in ihren weitergehenden Bemühungen unterstützt werden.

- *Gebäude*: Zu prüfen ist, ob die Steigerung der Sanierungsquote in die Zielsetzungen aufgenommen werden sollte.

Bezüglich *formaler Aspekte* ist in verschiedenen Schwerpunkten aus unserer Sicht eine Aktualisierung angezeigt, da sich die Strategien und Rahmenbedingungen einzelner Schwerpunkte verändert haben:

- *Mobilität*: Anpassung Zielsetzung „energieeffizienten Fahrweise“ (Bevölkerung als Zielgruppe)
- *Gebäude*: Anpassung Zielsetzung „Betriebsoptimierung“ (MuKE verabschiedet)
- *Industrie und Dienstleistungen*: Anpassung Zielsetzung bzgl. KMU (neue Teilstrategie PEIK)
- *Städte, Gemeinden, Regionen, Quartiere*: Zielsetzung bzgl. Gemeinden < 2‘000 Einwohnern streichen (nicht mehr relevant)

Teilweise ist ausserdem eine verständlichere Formulierung der Zielsetzungen wünschenswert (Erneuerbare Energien, Industrie und Dienstleistungen).

Positiv ist ferner zu beurteilen, dass die übergeordneten Zielsetzungen der Schwerpunkte qualitativen Charakter haben; quantitative energetische Ziele werden zu Recht nicht gemacht. Auf Massnahmenebene sind teilweise im Detailkonzept konkrete, grundsätzlich messbare Ziele definiert worden. Dies ist sinnvoll und könnte systematisiert werden.

5.2.3 Strategien

Die Strategien der einzelnen Schwerpunkte wurden anhand folgender Kriterien beurteilt (Tabelle 5-3):

- *Angemessenheit*: Werden in den verschiedenen Schwerpunkten die Rahmenbedingungen angemessen berücksichtigt?
- *Eignung*: Sind die Strategien geeignet, um die Zielsetzungen zu erreichen? Grundlage hierfür stellt die Analyse anhand des Modells für die Beschreibung und Analyse der Schwerpunkte (Abbildung 3-2) dar.
- *Strategische Optionen*: Gibt es neue strategische Optionen (im Sinne von Ideen, möglichen Themen) zu den einzelnen Schwerpunktstrategien?

Es soll an dieser Stelle deutlich gemacht werden, dass die Evaluation zu den einzelnen Schwerpunkten keine *klaren Empfehlungen* für die künftige strategische Stossrichtung machen kann. Dazu sind die empirischen Grundlagen pro Schwerpunkt zu wenig aussagekräftig. Die im Folgenden genannten *strategischen Optionen*, die sich aus den Interviews und aus unserer eigenen Analyse ergeben haben, sind somit eher als *Ideen* aufzufassen, die einer kritischen Diskussion durch die Programmverantwortlichen bedürfen. Zum Teil sind entsprechende Überlegungen auch bereits von EnergieSchweiz angestellt worden.

Tabelle 5-3: Analyse: Strategien der Schwerpunkte

Schwerpunkte	Beurteilungskriterien		
	Angemessenheit	Eignung	Strategische Optionen
Mobilität	✓	Anpassung Botschaften	-
Gebäude	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beeinflussung Sanierungsentscheid ▪ Nutzungsverhalten Gebäude
Elektrogeräte und Stromeffizienz	✓	Nutzungsverhalten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bedeutung Nutzungsverhalten stärken ▪ Vermieter als Zielgruppe
Industrie und Dienstleistungen	✓	Anpassung Strategie KMU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stärkung von Branchenlösungen
Erneuerbare Energien	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stärkere Schwerpunktsetzung ▪ Überdachende Kommunikation
Aus- und Weiterbildung	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Periphere Akteure (übergreifend)
Städte, Gemeinden, Regionen, Quartiere	✓	Anpassung Strategie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teilstrategien nach Gemeindegrösse

Die Strategien innerhalb der Schwerpunkte von EnergieSchweiz sind gut an den Rahmenbedingungen, insbesondere an den hoheitlichen Massnahmen (gesetzliche Regelungen, Förderprogramme), ausgerichtet (Kriterium der *Angemessenheit*). Hierbei ist sicherlich von Bedeutung, dass die Mitarbeitenden des Programms nicht ausschliesslich für EnergieSchweiz zuständig sind, sondern sich auch mit hoheitlichen Fragen beschäftigen. Damit kann die notwendige Abstimmung mit den übrigen Massnahmen der Energiepolitik gewährleistet werden.

Die innerhalb der Schwerpunkte gewählten Strategien sind aus unserer Sicht mehrheitlich *geeignet*, um die Zielsetzungen zu erreichen. In zwei Schwerpunkten (Industrie und Dienstleistungen; Städte, Gemeinden, Quartiere, Regionen) ist es seit der Verabschiedung des Detailkonzepts zu bedeutenden Anpassungen der Strategien gekommen: Das Programm PEIK wurde erarbeitet, weil mit dem bisherigen Ansatz (freiwillige Zielvereinbarungen) die KMU nicht erreicht wurden; die Ausweitung des Labels EnergieSchweiz auf Gemeinden mit weniger als 2'000 Gemeinden wurde nicht wie vorgesehen verfolgt. Im Schwerpunkt Mobilität ist die Bedeutung emotionaler Botschaften, die an in den letzten Jahren wichtiger geworden ist, im Detailkonzept entsprechend darzulegen (Fokus aktuell auf Informationsdefiziten). Für den Schwerpunkt Elektrogeräte und Stromeffizienz ergibt sich gemäss unserer Analyse, dass das Nutzungsverhalten v.a. hinsichtlich der Privathaushalte noch verstärkt in der Strategie des Schwerpunkts berücksichtigt werden sollte.

Die Evaluation hat verschiedene Hinweise auf *strategische Optionen* in den einzelnen Schwerpunkten ergeben (stärkere Gewichtung, neue Themen). Diese sind in Tabelle 5-3 stichwortartig erwähnt und werden im Abschnitt 5.2.4 kurz erläutert.

Aus den Interviews haben sich einzelne weitere Themen mit schwerpunktübergreifendem Charakter ergeben, die näher diskutiert werden sollten:

- *Intelligente Geräte/ICT als Chance:* Mit dem Projekt „Intelligentes Energiemanagement“ wurde das Thema von EnergieSchweiz aufgegriffen und soll künftig im Schwerpunkt Elektrogeräte und Stromeffizienz behandelt werden. Dies ist zu begrüssen und sollte im Detailkonzept ausführlicher behandelt werden. Dabei ist auch die Thematik der Netze (intelligente Netze) zu berücksichtigen (wie dies gemäss unserem Kenntnisstand auch vorgesehen ist). Zu klären ist dabei, inwiefern die Thematik auch für andere Schwerpunkte von Bedeutung ist.
- *Neue Zielgruppen:* V.a. im Bereich der Aus- und Weiterbildung wird darauf hingewiesen, dass „periphere“ Berufsgruppen für die Steigerung der Energieeffizienz und die Förderung von erneuerbaren Energien wichtig seien. Als Beispiele wurde Raum- und Verkehrsplaner, Banken (als Kreditgeber), Immobilienverwaltungen (auch in öffentlichen Verwaltungen), Notare, etc. genannt. Diese Zielgruppen zeichnen sich dadurch aus, dass im Rahmen ihrer Tätigkeit Energiethemen vordergründig zwar nicht im Mittelpunkt stehen, dass sie aber energie-relevante Entscheidungen treffen.

5.2.4 Strategische Optionen der einzelnen Schwerpunkte

Für die einzelnen Schwerpunkte ergeben sich die folgenden strategischen Optionen (im Sinne von Teilstrategien, vgl. Tabelle 5-3):

- *Gebäude:* Wir sehen folgende Optionen für die Anpassung der Strategie:
 - *Beeinflussung Sanierungsentscheid:* Eine Stossrichtung könnte in Zukunft in der Beeinflussung des Sanierungsentscheids liegen (Zielgruppen: breite Bevölkerung und/oder grosse Investoren, BesitzerInnen von Mehrfamilienhäusern, Wohnbaugenossenschaften), zumal sich gezeigt hat, dass die Mittler (Fachpersonen) bisher eher schwerfällig waren. Inhaltlich könnte diese Kommunikation monetär (aufzeigen, dass es sich lohnt, Hinweis auf Fördergelder, Mehrwert der Immobilie), aber auch hinsichtlich Lebensqualität argumentieren. Auch ein umfassendes Beratungsangebot wurde in den Interviews angeregt (Vorgehensberatung, einfache Entscheidungstools). Der Ausbau des Gebäudeprogramms bietet hierzu eine gute Rahmenbedingung. Eine Absprache mit den Kantonen ist erforderlich.
 - *Nutzungsverhalten Gebäude:* Aktivitäten im Bereich des Nutzungsverhaltens im Gebäude (Betriebsoptimierung, Gebäudeautomation, Gebäudetechnik) wurden von den Befragten als wichtig erachtet. Gemäss Interviewaussagen hat EnergieSchweiz diesen Punkt erkannt und auch bereits Aktivitäten geplant, was zu begrüssen ist.
- *Elektrogeräte und Stromeffizienz:* Wir sehen folgende Optionen für die Anpassung der Strategie:
 - *Bedeutung Nutzungsverhalten stärken:* Im Vordergrund stehen v.a. im Haushaltsbereich Kaufentscheide. Es ist zu prüfen, wie vermehrt auch das energieeffiziente Nutzungsverhalten durch EnergieSchweiz gefördert werden kann.

- *Vermieter als Zielgruppe*: Plausibel ist die Forderung, Vermieter als Zielgruppe stärker zu berücksichtigen und spezifische Massnahmen dafür vorzusehen. Dies müsste in Absprache mit dem Schwerpunkt Gebäude geschehen.
- *Industrie und Dienstleistungen*: Eine Stossrichtung, der künftig noch vermehrt Beachtung geschenkt werden könnte, ist die Realisierung von „Branchenlösungen“: Basis dafür sollten eine Potenzialabschätzung (energetischer Effekt pro Betrieb, Anzahl Betriebe in einer Branche) und die Wahrscheinlichkeit des Mitmachens einer Branche (Verbände, Unternehmen) sein.
- *Erneuerbare Energien*: Wir sehen folgende Optionen für die Anpassung der Strategie:
 - *Prioritätensetzung*: Hinsichtlich der Mittelverteilung innerhalb des Schwerpunktes auf die verschiedenen Bereiche entsteht von aussen der Eindruck, dass eine mehr oder weniger gleichmässige Verteilung stattfindet, die keine nachvollziehbare Schwerpunktsetzung erkennen lässt. Unserer Ansicht nach sollte EnergieSchweiz hier im Detailkonzept klarer darlegen, auf Grundlage welcher Kriterien die Mittel auf die verschiedenen Bereiche verteilt werden und prüfen, ob eine stärkere Prioritätensetzung sinnvoll ist.
 - *Technologieunabhängige Sichtweise*: Es ist aus unserer Sicht zu prüfen, inwiefern Massnahmen (primär Sensibilisierung, aber auch im Bereich Aus- und Weiterbildung [Energieberatung]) zur Stärkung der erneuerbaren Energien als Ganzes aufgenommen werden können, zumal für die erneuerbaren Energie für den Querschnittschwerpunkt Kommunikation bislang nicht von Bedeutung waren.
- *Städte, Gemeinden, Regionen, Quartiere*: Tabelle 5-4 fasst für Städte und Gemeinden unterschiedlicher Einwohnerzahl die aktuelle Ausschöpfungsquote (Anteil der Städte, die Energiestädte sind) zusammen. Aus dieser Auswertung lassen sich folgende strategischen Stossrichtungen für die nähere Zukunft ableiten.

Tabelle 5-4: Energiestädte nach Bevölkerungszahl und Ausschöpfungsquote

Bevölkerungszahl	Anzahl Städte und Gemeinden	Anzahl Energiestädte	Ausschöpfungsquote
> 30'000	21	20	95%
10'000-30'000	127	108	85%
5'000-10'000	221	103	47%
2'000-5'000	537	112	21%
< 2'000	1436	44	3%

Quelle: Anzahl Städte und Gemeinden: BFS (Stand: 31.12. 2014). Anzahl Energiestädte: eigene Berechnung auf Basis von <http://www.energiestadt.ch/die-energiestaedte/energiestaedte/> (Stand: 15.1.2016). Bemerkung: Da sich die Angaben zu den Einwohnerzahlen zwischen den Daten des BFS und den Daten auf der Website von Energiestadt leicht unterscheiden, sind leichte Ungenauigkeiten möglich.

Bei den grösseren Städten (ab 10'000 Einwohnern) ist das Potenzial zur Gewinnung weiterer Energiestädte gering; für diese Zielgruppe sollten Angebote zur Vertiefung (eea Gold, 2000

Watt-Areale, Projektförderung) im Mittelpunkt stehen. Für die weitere Verbreitung des Labels Energiestadt ist am ehesten bei den Städten und Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl zwischen 2'000 und 10'000 ein Potenzial vorhanden. Bei den Gemeinden mit weniger als 2'000 Einwohnern liegt die Ausschöpfungsquote deutlich tiefer als bei den anderen Segmenten. Hier ist die Förderung von niederschweligen Angeboten ausserhalb des Labels Energiestadt vorzuziehen.

5.2.5 Zielerreichung

Für die Beurteilung der Zielerreichung (Tabelle 5-5) wird einerseits auf die Einschätzungen der externen Akteure abgestützt. Ergänzend wurde untersucht, inwieweit die im Detailkonzept enthaltenen Massnahmen/Aktivitäten eines Schwerpunktes an dessen Zielsetzungen ausgerichtet sind (im Sinne einer Voraussetzung, dass die Ziele potenziell erreicht werden können).

Tabelle 5-5: Analyse: Zielerreichung der Schwerpunkte

Schwerpunkte	Beurteilungskriterien	
	Einschätzung durch Befragte	Vergleich Ziele – Massnahmen
Mobilität	keine Beurteilung möglich	✓
Gebäude	positive Einflüsse (MuKEn, Normen und Standards), aber Ziele nicht teilweise nicht erreicht	✓
Elektrogeräte und Stromeffizienz	keine Beurteilung möglich	(✓)
Industrie und Dienstleistungen	keine Beurteilung möglich	✓
Erneuerbare Energien	keine Beurteilung möglich	✓
Aus- und Weiterbildung	keine Beurteilung möglich	✓
Städte, Gemeinden, Regionen, Quartiere	quantitative Ziele: gemischte Bilanz	✓

Darstellung: Büro Vatter. k.B.m.: keine Beurteilung möglich.

Für die befragten externen Akteure war eine fundierte Beurteilung nicht möglich, was angesichts der Breite des Programms, der Art der Massnahmen von EnergieSchweiz und der Schwierigkeiten bei der Wirkungsmessung wenig erstaunt.

Analytisch lässt sich festhalten, dass die im Detailkonzept aufgeführten Massnahmen grundsätzlich in allen Schwerpunkten den Zielsetzungen zugeordnet werden können. Im Schwerpunkt Elektrogeräte und Stromeffizienz wird dem Ziel, auch die energieeffiziente Verwendung der Geräte zu fördern, wenig Beachtung geschenkt.

Die Aussagekraft dieser Analyse ist aber in doppelter Hinsicht begrenzt: Erstens ist die Zuordnung von Massnahmen/Aktivitäten zu den Zielen mit Unsicherheiten behaftet. Zweitens lässt sich nicht bestimmen, inwiefern die tatsächlich umgesetzten Projekte sich an den vorgesehenen

Zielsetzungen resp. Massnahmen orientieren und welcher Wirkungsbeitrag von einzelnen Projekten an die Zielerreichung des Schwerpunktes geleistet wird.

6 Schlussfolgerungen

6.1 Gesamtbeurteilung der Organisation und Steuerung

Die Prozesse, Strukturen und Instrumente sollen letztlich dem übergeordneten Hauptziel dienen, einen möglichst effizienten und wirksamen Einsatz der Programmmittel zu bewirken. Diese Situation ist theoretisch dann bestmöglich gegeben, wenn es dem Programm EnergieSchweiz gelingt sicherzustellen, alle denkbaren und im Sinne der Programmzielsetzungen zweckmässigen Projekte zu kennen und davon jene umzusetzen bzw. zu finanzieren, welche im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln am meisten zur Zielsetzung eines verstärkten Einsatzes von energieeffizienten Technologien und erneuerbaren Energien beitragen.

Das Programm EnergieSchweiz weist folgende Eigenschaften auf, die dem Ziel eines möglichst effizienten und wirksamen Einsatzes der Programmmittel förderlich sind:

- Jedes Projekt wird vor dessen Umsetzung durch EnergieSchweiz geplant und in einem mehrstufigen Prozess bewertet und freigegeben. In diesem Sinne darf davon ausgegangen werden, dass jedes freigegebene Projekt mit der Strategie von EnergieSchweiz übereinstimmt und einen Beitrag zur Erreichung der Ziele von EnergieSchweiz leistet. Damit wird auch sichergestellt, dass bei sich ändernden Strategiezielen oder Umweltfaktoren rasch umgesteuert werden kann. Im Vergleich zu den langfristigen Rahmenverträgen des Agenturmodells konnte so eine deutliche Verkürzung der Projektlaufdauern und Flexibilisierung des Mitteleinsatzes erreicht werden (vgl. Kapitel 4.1.4).
- Seit dem Übergang vom Agenturmodell zum heutigen Projektmodell müssen sich die Projektpartner aus den in Kapitel 4.6 genannten Gründen stärker darum bemühen, möglichst wirksame Projekte vorzuschlagen bzw. anzubieten, um finanzielle Mittel seitens EnergieSchweiz zu erhalten als im Agenturmodell.
- Die Begleitung jedes Projekts durch Projektbegleitpersonen des BFE dient dazu sicherzustellen, dass das Projekt entsprechend den damit verfolgten Zielsetzungen von EnergieSchweiz konzipiert und umgesetzt wird.
- Die wichtigen Geschäftsprozesse (Steuerungsprozess, Innovationsprozess, Projektvergabe, Projektmanagement) und die Organisationsstruktur weisen keine wesentlichen Schwächen auf (vgl. Kapitel 4.2 und 4.3).

Einige der heutigen strukturellen Eigenschaften des Programms EnergieSchweiz beurteilen wir demgegenüber als nachteilig für einen effizienten Einsatz der Programmmittel:

- Eine Vielzahl an Projekten wird direkt freihändig vergeben. In aller Regel handelt es sich dabei um Projekte mit einem Volumen von unter 150'000 CHF, die gemäss BoeB und VoeB freihändig erteilt werden dürfen. Dennoch ist festzustellen, dass bei diesen freihändigen Vergaben die sich aus einem wettbewerblichen Verfahren ergebenden Kontrollmechanismen – namentlich in Bezug auf die Projektkosten – damit nicht genutzt werden. Rund 30% der gesamten Mittel werden freihändig vergeben (vgl. Kapitel 4.1.3).

Relativierend ist dabei darauf hinzuweisen, dass das BFE zu Zeiten des Agenturmodells vor 2011 einen noch geringeren Einfluss auf die Vergabe der einzelnen Projekte hatte. Dies lag weitgehend in der Zuständigkeit der Agenturen. In diesem Sinne hat sich die Situation unter dem Projektmodell trotz der grossen Zahl an freihändigen Vergaben verbessert.

- In den letzten Jahren lag das Gesamtvolumen der als umsetzungswürdig erachteten Projekte immer unter dem verfügbaren Budget von EnergieSchweiz. Dies hatte zur Konsequenz, dass nie ein Wettbewerb zwischen den Projekten um die inhaltlich besten Ideen oder um die kosteneffizientesten Umsetzungen entstand. Ein Projekt musste nicht besser bzw. effizienter sein als die Anderen, um realisiert zu werden. Es war ausreichend, dass es von den Experten von EnergieSchweiz als unterstützungswürdig erachtet wurde. Diese Ausgangslage dürfte auch den Projektpartnern bekannt gewesen sein. Damit haben die Projektpartner namentlich bei freihändigen Vergaben kaum einen Anreiz gehabt, die Projektchancen durch Anbieten eines möglichst kompetitiven Preises zu verbessern. Aus Sicht der Projektpartner war es ausreichend, wenn der offerierte Preis von den zuständigen Projektbegleitpersonen als plausibel beurteilt wurde. Aus denselben Überlegungen ergab sich auch kein besonderer Anreiz, sich durch möglichst energieeffiziente und innovative Projektideen von den Konkurrenzprojekten abzuheben, um so die Chancen für eine Projektfinanzierung seitens EnergieSchweiz zu erhöhen. Selbstverständlich war den Projektpartnern aber klar, dass nur Projektideen, welche einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Ziele von EnergieSchweiz leisten, eine Chance auf finanzielle Unterstützung seitens EnergieSchweiz haben. Diese Anforderung muss auch bei fehlendem oder geringem Wettbewerbsdruck erreicht werden.
- Aufgrund der knappen Ressourcen der Projektbegleitpersonen (vgl. Kapitel 4.4) sind deren Anreize gering, durch ein spürbares Controlling und aktives Begleiten der Projekte seitens EnergieSchweiz einen gewissen zusätzlichen Leistungsdruck auf die Partner auszuüben. Die grossen Freiräume bei der Ausgestaltung des Projektmanagement (vgl. Kapitel 2.2.5) verstärken diese Problematik.

Auch die Anreize, ein Projekt wenn immer möglich in Form eines Einladungsverfahrens oder zumindest durch Einholung mehrerer Offerten wettbewerblich zu vergeben sind damit gering. Im Gegenteil besteht ein Anreiz, die Projektvolumina der einzelnen Projekte unter 150'000 CHF zu halten, um den aufwändigen Einladungsverfahren und Ausschreibungen auszuweichen. Denselben Anreiz, wettbewerbliche Vergaben zu vermeiden, haben die Projektpartner. Dies kann durchaus dazu führen, dass in der Tendenz sowohl intern kleinere Projekte geplant werden und auch von externer Seite eher kleinere Projekte angeregt werden. Dies auch dann, wenn ggf. eher ein etwas grösser dimensioniertes Projekt zweckmässiger wäre. Ein Hinweis, dass diese Problematik in der Praxis tatsächlich vorgelegen sein könnte, liefert die Abbildung 4-4: In den letzten 5 Jahren, in denen das Projektvolumen pro EnergieSchweiz-Mitarbeiter laufend zunahm, nahmen der Anteil der wettbewerblichen Verfahren gleichzeitig ab.

- Die knappen Ressourcen reduzieren ausserdem die Anreize der Projektbegleitpersonen, eine möglichst grosse Zahl an Projektideen zu generieren bzw. Eingaben von möglichst vielen Projektideen zu fördern. Eine möglichst grosse Zahl an Projektideen bei einem gegebenen Gesamtbudget hätte jedoch den Vorteil, dass damit ein stärkerer Wettbewerb um die besten Ideen und damit stärkere diesbezügliche Anreize für die Projektpartner resultieren würden.

Zusammenfassend gelangen wir zur Einschätzung, dass das heutige Projektmodell zwar verschiedene Verbesserungspotenziale aufweist, unter dem Strich aber im Vergleich zum früheren Agenturmodell bessere Voraussetzungen für einen effizienten Mitteleinsatz schafft. Es weist namentlich den Vorteil auf, dass EnergieSchweiz die Effizienz jedes Projekts einzeln prüft, dessen Umsetzung mit plant und mit steuert. Die Position des Bundes in Bezug auf den Mitteleinsatz von EnergieSchweiz wurde damit gestärkt. Zudem werden bei verschiedenen Projekten, anders als im Agenturmodell, wettbewerbliche Vergabeverfahren angewendet (wenn auch in geringem Umfang). Die oben beschriebenen Nachteile des Projektmodells sind in anders gearteter (und teilweise stärkerer) Form auch beim Agenturmodell gegeben.

6.2 Gesamtbeurteilung der inhaltlichen Ausrichtung

EnergieSchweiz ist als ein Instrument der schweizerischen Energie- und Klimapolitik dem Grundgedanken der Freiwilligkeit verpflichtet. Das Programm zielt ohne unmittelbaren gesetzlichen Zwang und ohne direkte finanzielle Anreize auf eine Steigerung der Energieeffizienz und auf eine vermehrte Nutzung von erneuerbaren Energien. EnergieSchweiz erfüllt dabei eine doppelte Funktion: Einerseits unterstützt es direkt und unmittelbar hoheitliche Massnahmen, indem es bspw. eine Begleitkommunikation zu gesetzlichen Vorschriften umsetzt. Andererseits werden mit Mitteln von EnergieSchweiz auch Projekte in Bereichen umgesetzt, die von der hoheitlichen Welt nicht abgedeckt sind. Damit ist EnergieSchweiz gut positioniert, da sichergestellt ist, dass die unterstützten Projekte sinnvoll auf die anderen Massnahmen der Energie- und Klimapolitik abgestimmt sind.

Nicht ganz konsequent in seinem Rollenverständnis ist EnergieSchweiz bei einzelnen, wenigen Massnahmen im Detailkonzept, die mittels Unterstützung und Begleitung der Gesetzgeber auf die Einführung oder Weiterentwicklung von gesetzlichen Regelungen zielen: Diese Aktivitäten sind nicht mit dem Freiwilligkeitsgedanken in Einklang zu bringen und bieten ausserdem auf politischer Ebene eine Angriffsfläche.

Eine für EnergieSchweiz relevante Herausforderung ergibt sich daraus, dass im gesamten Untersuchungszeitraum bis zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation der parlamentarische Prozess für das erste Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 noch nicht abgeschlossen war und somit über die hoheitlichen Massnahmen, welche durch das Programm zu ergänzen sind, noch keine Gewissheit bestand. In unserer Wahrnehmung stellt dies allerdings nicht grundsätzlich ein Problem dar: EnergieSchweiz ist, gerade auch mit seinem neuen Steuerungsmodell in der Lage, flexibel auf unterschiedliche Entwicklungen ausserhalb des Programms zu reagieren.

Das Programm EnergieSchweiz ist aus inhaltlicher Sicht gut aufgestellt: Die Gliederung nach fünf thematischen Schwerpunkten und drei Querschnittschwerpunkten ist aus heutiger Sicht zweckmässig, auch wenn der Koordinationsbedarf zunimmt. Hier gilt es im Falle einer Fortsetzung von EnergieSchweiz nach 2020 im Auge zu behalten, ob sich aufgrund dieser Ausgangslage für die Gliederungsstruktur ein Anpassungsbedarf ergibt. Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Schwerpunkte ist in den grossen Zügen richtig; es sind nur kleinere Anpassungen angebracht. Zu berücksichtigen ist, dass bei der Umsetzung von EnergieSchweiz die Ressourcenverteilung nicht zu grossen Diskussionen Anlass gab, weil erstens die Ressourcensituation insgesamt mit jährlich 55 Millionen gut ist und weil zweitens mit dem Steuerungsmodell des Programms finanzielle Mittel flexibel zwischen den Schwerpunkten verschoben werden können, wenn sich aufgrund sinnvoller Projekte ein Bedarf dafür ergibt.

Die inhaltliche Konzeption des Programms ist aus unserer Sicht stimmig. Folgende Aspekte sind dabei zu betonen:

- Die Evaluation ergab keine Hinweise auf aktuell bedeutende Themen, die EnergieSchweiz bisher überhaupt nicht behandelt. Auch sind die Massnahmen in den verschiedenen Schwerpunkten aus inhaltlicher Sicht als relevant einzustufen. Es kann somit bilanziert werden, dass die inhaltliche Ausrichtung von EnergieSchweiz insgesamt sinnvoll ist und für die Phase 2016-2020 keiner grundlegender Anpassungen bedarf.
- Die Zielsetzungen der einzelnen Schwerpunkte sind gut an den übergeordneten Programmzielen von EnergieSchweiz ausgerichtet (Steigerung der Energieeffizienz, Förderung der erneuerbaren Energien). Es ist positiv zu bewerten, dass die Zielsetzungen der Schwerpunkte qualitativen Charakter haben; energetische Zielsetzungen wären angesichts der Rolle von EnergieSchweiz wenig sinnvoll. Ein gewisser Anpassungsbedarf ergibt sich in verschiedenen Schwerpunkten dadurch, dass EnergieSchweiz seit der Verabschiedung des Detailkonzepts 2013 einzelne (nachvollziehbare) Anpassungen bei der strategischen Ausrichtung vorgenommen hat; auch haben sich die Rahmenbedingungen geändert. Diese Entwicklungen haben Auswirkungen auf die Zielsetzungen und sollten entsprechend zum Ausdruck kommen. Auch in formeller Hinsicht (klare Formulierung, realistische Ziele) sind einzelne Anpassungen wünschenswert.
- Die Strategien, die in den einzelnen Schwerpunkten zur Erreichung der Zielsetzungen verfolgt werden, sind gut auf die übrigen (hoheitlichen) Massnahmen der schweizerischen Energie- und Klimapolitik ausgerichtet. Auch sind die Strategien mehrheitlich geeignet, um die übergeordneten Zielsetzungen der einzelnen Schwerpunkte zu erreichen. Die von EnergieSchweiz verfolgten Botschaften sowie die anvisierten Zielgruppen und die intendierten Verhaltensänderungen sind als sinnvoll zu beurteilen. EnergieSchweiz hat dabei im Laufe der letzten Jahre in einzelnen Schwerpunkten – basierend auf gemachten Erfahrungen (z.B. Zielgruppen konnten nicht genügend erreicht werden; Schwerpunkte Industrie und Dienstleistungen; Städte, Gemeinden, Regionen und Quartiere) – Anpassungen bezüglich der strategischen Ausrichtung vorgenommen.

Die Evaluation hat verschiedene strategische Optionen für EnergieSchweiz innerhalb der Schwerpunkte aufzeigen können. Teilweise hat EnergieSchweiz dazu bereits Aktivitäten vorgesehen oder die Thematik diskutiert.

- Die Zielerreichung konnte von den befragten Akteuren nicht beurteilt werden. Analytisch lässt sich zumindest festhalten, dass sich die einzelnen Massnahmen innerhalb der Schwerpunkte auf die Zielsetzungen beziehen, und somit zumindest eine Voraussetzung, dass die Ziele erreicht werden können, gegeben ist. Zur effektiven Zielerreichung lassen sich jedoch auf dieser Basis keine Aussagen machen.

6.3 Verbesserungsansätze

Mehr Wettbewerb bei Beschaffungen oder vermehrte Subventionen

Viele (freihändige vergebene) Aufträge von EnergieSchweiz werden ohne Einholung von Konkurrenzofferten erteilt. Dies ist wie folgt zu beurteilen:

- Die sich einem Anbieter bietende Chance, bei Einreichung einer innovativen und erfolgversprechenden Projektidee den Auftrag direkt freihändig zu erhalten, schafft starke Anreize, derartige Ideen zu entwickeln und einzureichen. Würde EnergieSchweiz umgekehrt die Praxis verfolgen, grundsätzlich immer mehrere Konkurrenzofferten einzuholen, wären diese Anreize deutlich geringer. Freihändige Vergaben ohne Konkurrenzsituation haben in diesem Sinne durchaus eine innovationsfördernde Wirkung, was für ein Programm mit Zielsetzungen wie jenen von EnergieSchweiz wichtig ist.

Die Tatsache, dass freihändige Beschaffungen nur bis zu einem Vertragswert von 150'000 CHF zulässig sind impliziert dabei, dass solche Anreize bei Beschaffungen über 150'000 CHF nicht gegeben sind. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass externe Projektpartner darauf achten, keine Projektvorschläge zu Händen von EnergieSchweiz zu erarbeiten, welche den Beschaffungswert von 150'000 CHF übersteigen. Dieser Fehlanreiz stellt nach Aussage verschiedener befragten Personen von EnergieSchweiz jedoch in der Praxis kein relevantes Problem dar, da innovative Projektideen in der Regel ohnehin zunächst als Pilotprojekte oder Vorstudien getestet würden und hierfür selten externe Kosten von über 150'000 CHF anfallen. Ausserdem haben externe Projektpartner die Möglichkeit, die direkte Erteilung eines finanziellen Beitrags von über 150'000 CHF zu beantragen, falls sie dies in Form einer Finanzhilfe bzw. Subvention beantragen. In diesem Fall muss der Projektpartner aber 60% der Kosten in Form von Eigenleistungen selbst tragen.

- Neben den innovationsfördernden Anreizen haben freihändige Vergaben ohne Konkurrenzsituation aber einen wesentlichen Nachteil gegenüber wettbewerblichen Verfahren. Der von einer Wettbewerbssituation ausgehende Druck auf die Anbieter, die angebotenen Dienstleistungen zu einem möglichst tiefen bzw. wettbewerbsfähigen Preis anzubieten, fällt weg.

Aus obigen Überlegungen ist es eine durchaus zweckmässige Strategie, bei innovativen Projekten, bei denen der Impuls für das betreffende Projekt vom betreffenden externen Partner kam,

den Auftrag ohne Einholung von Konkurrenzofferten zu erteilen (falls die Offerte als marktfähig erscheint). So können innovationsfördernde Anreize geschaffen werden. Bei Vorhaben, die EnergieSchweiz selbst konzipiert hat, ist demgegenüber zu empfehlen, grundsätzlich immer mehrere Offerten einzuholen (sofern mehrere potenzielle Projektpartner in Frage kommen): Bei allen im Wettbewerb vergebenen Projekten – d.h. bei allen Ausschreibungen und Einladungsverfahren sowie bei freihändigen Vergaben mit mehreren Offertstellern – stellt das wettbewerbliche Vergabeverfahren zusätzlich zu den Prüfungen seitens EnergieSchweiz sicher, dass keine Projekte den Zuschlag erhalten können, die inhaltlich oder kostenmässig erhebliche Schwächen aufweisen.

In jenen Fällen, in denen es nicht möglich oder nicht zweckmässig ist, mehrere Konkurrenzofferten einzuholen, ist in der Regel im Weiteren zu empfehlen, nach Möglichkeit eine Subvention anstelle einer Beschaffung anzustreben. Dies bietet zwei Vorteile:

- Bei Projekten, die in Form von Subventionen (Finanzhilfen) finanziert werden, sind weniger finanzielle Mittel seitens EnergieSchweiz erforderlich, da die externen Projektpartner zwischen 40% (gesetzlich definiertes Minimum) und 60% (übliches Minimum im Rahmen von EnergieSchweiz) der Kosten mit eigenen Mitteln decken müssen.
- Die Eigenbeteiligung der Projektpartner hat dabei den weiteren positiven Effekt, dass sie selbst einen Anreiz haben, das Projekt möglichst kosteneffizient und wirksam abzuwickeln. Sie wirkt in diesem Sinne wie eine zusätzliche Qualitätssicherung.

Wird eine Subvention erteilt ist wichtig, dass sichergestellt werden kann, dass die Projektpartner die geforderten Eigenleistungen tatsächlich erbringen. Andernfalls kommt die Subvention einer freihändigen Beschaffung ohne Anwendung der Vorgaben gemäss Bundesgesetzes über die öffentliche Beschaffung bzw. der diesbezüglichen Verordnung gleich. Aufgrund der Aussagen der Projektpartner und Schwerpunktverantwortlichen in den Interviews werden die tatsächlich erbrachten Eigenleistungen nicht in allen Fällen überprüft. Ausserdem sind nach unserer Einschätzung die Voraussetzungen, um dies zu überprüfen nicht gegeben. Hierzu müsste von den Subventionsnehmern gefordert werden, dass sie sämtliche Erträge und Aufwände der von EnergieSchweiz finanziell unterstützten Projekte auch in der Buchhaltung eindeutig den betreffenden Projekten zuordnen (bspw. in Form einer eigenen Kostenstelle je Projekt oder einer getrennten Rechnung für das Projekt), so dass kein Beleg bei mehreren Projekten als Aufwand bzw. Ertrag angegeben werden kann, ohne dass diese Verletzung der Vertragsbedingungen der Subvention im Rahmen einer Prüfung der Bücher nachgewiesen werden könnte. Gleichzeitig muss von den Subventionsnehmern gefordert werden, dass EnergieSchweiz bei Bedarf bzw. auf Wunsch die Buchhaltung einsehen darf. Beides wird derzeit von den Subventionsnehmern nicht verlangt. Zumindest bei Subventionen mit grossem Volumen ist zu empfehlen, dies zu prüfen.

Personalressourcen überprüfen

Im Jahr 2015 lagen die verfügbaren Personalkapazitäten am unteren Rand der Bandbreite, die noch eine einigermaßen sorgfältige Projektsteuerung erlaubt (vgl. Kapitel 4.4). Wie die Ausführungen in den Kapiteln 4.5, 4.6 und 5.1 zeigen, hat dies zu folgenden Fehlanreizen geführt:

- Aufgrund der knappen Ressourcen der Projektbegleitpersonen (vgl. Kapitel 4.4) sind deren Anreize gering, den Projektpartnern bei der Vergabe der Aufträge und Subventionen mithilfe wettbewerblicher Verfahren zusätzliche Anreize zu schaffen, möglichst effiziente Projekte mit möglichst geringen EnergieSchweiz-Mitteln anzubieten (vgl. Kapitel 6.1).
- Die Anreize der Projektbegleitpersonen, durch ein spürbares Controlling und aktives Begleiten der EnergieSchweiz-Projekte einen gewissen zusätzlichen Leistungsdruck auf die Partner auszuüben, sind bei knappen Personalressourcen klein. Auch die Anreize, ein Projekt wenn immer möglich in Form eines Einladungsverfahrens oder zumindest durch Einholung mehrerer Offerte wettbewerblich zu vergeben sind damit gering (vgl. Kapitel 6.1).

Eine weitere Ausweitung des Projektvolumens von EnergieSchweiz ohne gleichzeitige Ausweitung der Personalkapazitäten birgt vor dieser Ausgangslage das Risiko einer ungenügenden Steuerung der eingesetzten Mittel. Die Tendenz zu einer grösseren Anzahl Projekte mit kleinerem Projektvolumen (vgl. Kapitel 4.1.1) verschärft diese Problematik zusätzlich.

Eine Erhöhung der Personalkapazitäten sollte deshalb geprüft werden. Dies auch bei Beibehaltung des heutigen Budgets.

Budgetrestriktion gewährleisten

In den letzten Jahren lag das Gesamtvolumen der als umsetzungswürdig erachteten Projekte immer unter dem verfügbaren Budget von EnergieSchweiz. Dies hatte zur Konsequenz, dass nie ein Wettbewerb zwischen den Projekten um die inhaltlich besten Ideen oder um die kosteneffizientesten Umsetzungen entstand. Dies reduziert die Anreize der Anbieter, sich durch möglichst energieeffiziente und innovative Projektideen von den Konkurrenzprojekten abzuheben, um so die Chancen für eine Projektfinanzierung seitens EnergieSchweiz zu erhöhen (vgl. Kapitel 6.1).

Soll dieser Wettbewerbsdruck erhöht werden, ist eine Beschränkung der verfügbaren Finanzmittel in Abhängigkeit der Gesamtsumme der geplanten Projekte zu empfehlen. Denkbar wäre bspw., dass von allen anlässlich der September-PLK beantragten Projekte die vergleichsweise am wenigsten effizienten Ansätze grundsätzlich zurückgestellt werden (sofern diese in Bezug auf die Kosten-Nutzen-Relation nicht nachgebessert werden), unabhängig davon, ob das Gesamtbudget erreicht wird oder nicht.

Grundsätze des Projektmanagements festlegen

Die Freiräume der Projektbegleitpersonen in Bezug auf die Steuerung der einzelnen Projekte von EnergieSchweiz sind sehr gross. Gleichzeitig sind die verfügbaren Personalkapazitäten pro Pro-

jekt klein. Damit ist von erfolgskritischer Bedeutung, wie die Projektbegleitpersonen die Prioritäten bei der Begleitung und Steuerung der einzelnen Projekte legen.

Es ist deshalb zu empfehlen, diesbezügliche Mindestanforderungen an die Steuerung der Projekte zu definieren.

Finanzielle Ressourcenverteilung auf die Schwerpunkte überprüfen und Transparenz der Ressourcenverteilung erhöhen

Die Verteilung der finanziellen Ressourcen auf die verschiedenen Schwerpunkte ist aus Sicht der Evaluation insgesamt als stimmig zu beurteilen. Am ehesten ist die Ausstattung des Schwerpunktes Elektrogeräte und Stromeffizienz als zu hoch einzustufen – gemessen einerseits am Endenergieverbrauch dieses Marktsegments, andererseits am Vergleich der geplanten und effektiv eingesetzten Mittel.

Um hinsichtlich der Verteilung der finanziellen Ressourcen auf die verschiedenen Schwerpunkte eine grössere Transparenz zu schaffen, wird vorgeschlagen, dass EnergieSchweiz in der Aussenkommunikation auch transparent ausweist, welchen thematischen Schwerpunkten die Aktivitäten der Querschnittschwerpunkte Kommunikation sowie Aus- und Weiterbildung zugeordnet werden können. Dies führt auch für die Steuerung des Programms zu einer grösseren Transparenz darüber, welchen Betrag EnergieSchweiz für welchen thematischen Schwerpunkt effektiv einsetzt.

Auf freiwillige Massnahmen beschränken

EnergieSchweiz ist innerhalb der schweizerischen Energie- und Klimapolitik das Instrument, das dem Gedanken der Freiwilligkeit verpflichtet ist. Dies trägt unseres Erachtens zu einer hohen Akzeptanz des Programms bei Akteuren mit unterschiedlichen Interessen bei und ist als Stärke zu werten.

Im Detailkonzept von EnergieSchweiz wird die Beschränkung auf freiwillige Massnahmen jedoch nicht konsequent eingehalten. Vereinzelt verfolgt EnergieSchweiz explizit auch Aktivitäten, mit denen die Einführung oder Weiterentwicklung von gesetzlichen Massnahmen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen begleitet oder unterstützt werden soll. Diese Aktivitäten sind zwar in finanzieller Hinsicht nur von geringer Bedeutung; sie passen aber konzeptionell nicht ins Rollenverständnis von EnergieSchweiz. Im Sinne einer klaren Abgrenzung zu den übrigen Massnahmen der Energie- und Klimapolitik sollte EnergieSchweiz sich auf freiwillige Massnahmen zu Steigerung der Energieeffizienz und der Förderung von erneuerbaren Energien beschränken.

Zielsetzungen der Schwerpunkte vereinzelt anpassen

Die Zielsetzungen der einzelnen Schwerpunkte sind insgesamt richtig gesetzt. Einzelne Anpassungen sind für die Phase 2016-2020 allerdings empfehlenswert (vgl. dazu detailliert: Abschnitt 5.2.2). Dies aus unterschiedlichen Gründen:

- Hinsichtlich der erneuerbaren Energien schlägt die Evaluation vor, die Potenziale sowie die anzugehenden Hemmnisse explizit in den Zielsetzungen zu berücksichtigen.
- EnergieSchweiz hat in einzelnen Schwerpunkten seit 2013 Anpassungen der strategischen Ausrichtung vorgenommen (Industrie und Dienstleistungen; Städte, Gemeinden, Regionen und Quartiere; Mobilität). Diese (begründeten) Anpassungen sollten sich auch in den Zielsetzungen der Schwerpunkte widerspiegeln.
- Die Rahmenbedingungen (hoheitliche Massnahmen) des Programms haben sich seit dem Jahr 2013 teilweise verändert. Beispielsweise sind die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) verabschiedet worden. Dies muss in den Zielsetzungen von EnergieSchweiz berücksichtigt werden.
- Schliesslich empfiehlt es sich, einzelne Zielsetzungen sprachlich anzupassen (Klarheit der Formulierung).

Strategische Optionen prüfen

Die inhaltliche Ausrichtung von EnergieSchweiz ist aus Sicht der Evaluation insgesamt stimmig. Gleichzeitig haben vor allem die geführten Interviews Hinweise auf möglich Themen gegeben, die von EnergieSchweiz künftig (stärker) angegangen werden könnten.

Die Evaluation kann zu den einzelnen Schwerpunkten keine *klaren Empfehlungen* für die künftige strategischen Stossrichtungen machen. Es können aber Optionen aufgezeigt werden, die näher diskutiert werden können.

Es sind vor allem folgende Optionen prüfenswert:

- Intelligente Geräte/ICT als Chance: Diese Thematik wurde mit dem Projekt „Intelligentes Energiemanagement“ von der Programmleitung bereits aufgegriffen und soll künftig im Schwerpunkt Elektrogeräte und Stromeffizienz behandelt werden. Dies ist aus unserer Sicht zu begrüssen und sollte im Detailkonzept ausführlicher behandelt werden. Dabei ist auch die Thematik der Netze (intelligente Netze) zu berücksichtigen. Zu klären ist dabei, inwiefern die Thematik auch für andere Schwerpunkte von Bedeutung ist.
- Neue Zielgruppen: „Intermediäre“ oder „periphere“ Berufsgruppen sind Akteure, für die im Rahmen ihrer Tätigkeit Energiethemen zwar nicht im Mittelpunkt stehen, die aber energie-relevante Entscheidungen treffen. Beispiele sind Raum- und Verkehrsplaner, Banken (als Kreditgeber), Immobilienverwaltungen (auch in öffentlichen Verwaltungen), Notare, etc. Es ist prüfenswert, in welcher Form diese Zielgruppen im Rahmen des Programms systematisch berücksichtigt werden können.
- Optionen innerhalb der Schwerpunkte: Innerhalb der meisten Schwerpunkte konnten verschiedene strategische Optionen für EnergieSchweiz aufgezeigt werden, die näher geprüft werden können (im Sinne von Teilstrategien; vgl. detaillierte Beschreibung in Abschnitt 5.2.4).

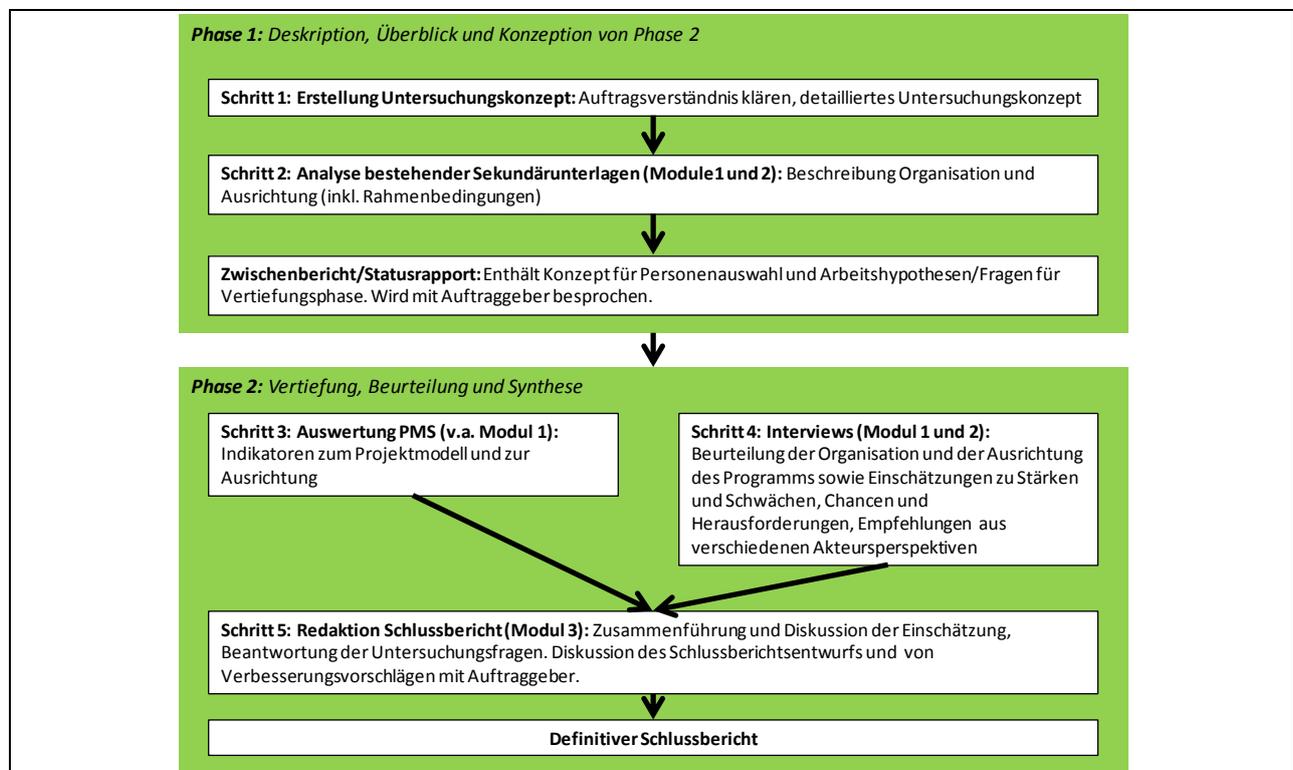
Anhang: Untersuchungsdesign

Übersicht Forschungsprozess

Die untenstehende Abbildung fasst den Ablauf des Forschungsprozesses zusammen. In der **ersten Phase** wurden zunächst die Elemente der Programmorganisation sowie der inhaltlichen Ausrichtung des Gesamtprogramms zu beschreiben. Die Beschreibung erfolgt primär aufgrund der Programmdokumentation und von weiteren Recherchen und Abklärungen zur Energiepolitik und den für die einzelnen Schwerpunkte relevanten Märkten.

Die **zweite Phase** diente zunächst der Vertiefung und Differenzierung der in Phase 1 gewonnenen Erkenntnisse. Hierzu wurden die Einschätzungen der Umsetzungsverantwortlichen von EnergieSchweiz, der Umsetzungspartner sowie der energiepolitischen Akteure im Rahmen von leitfadengestützten Interviews erhoben. Auswertungen des Projektmanagementsystems gaben indikatorengestützte Hinweise zu den Wirkungen des Projektmodells und zur Zielerreichung in den einzelnen Schwerpunkten. In Rahmen der Synthesearbeiten werden die verschiedenen Sichtweisen zusammengeführt und diskutiert, sodass im Schlussberichtsentswurf die Forschungsfragen empirisch gestützt beantwortet werden können. Empfehlungen werden im Sinne einer Diskussionsgrundlage der Auftraggeberin vorgeschlagen. Nach einer Besprechung mit dem Auftraggeber wird der Schlussbericht bereinigt.

Abbildung 3: Konzept der Datenerhebung und -analyse



Durchgeführte Sekundäranalysen

Im Rahmen der vorliegenden Analysen wurden folgende Sekundärmaterialien untersucht und ausgewertet:

- Schlussevaluation EnergieSchweiz 2001 – 2010
- EnergieSchweiz 2013 – 2020. Detailkonzept (Juli 2013)
- EnergieSchweiz 2013-2020: Grundlegendokument der Programmsteuerung (August 2014)
- Handbuch für Projektbegleiter/innen. Programmsteuerung EnergieSchweiz 2013-2020 (August 2014)
- Standardpräsentation EnergieSchweiz (April 2015)
- Evidence PMS. Benutzerhandbuch (Juli 2015)
- Formular Bedarfsanforderung BFE
- Interne Weisung Nr. 9: Öffentliches Beschaffungswesen und Vertragsmanagement im BFE (Februar 2015)
- QS-Verträge EnergieSchweiz: Vorgehensanleitung (Juli 2015)
- Einladungen/Traktanden und (teilweise) Protokolle der Programmleitungskonferenzen seit Januar 2013.
- Budget EnergieSchweiz des Jahres 2015
- Organigramm der Abteilung Energieeffizienz und erneuerbare Energien des BFE mit Zuordnung der im Programm EnergieSchweiz eingesetzten Personalressourcen. (Januar 2016)

Durchgeführte Quantitative Analysen

Im Rahmen der Evaluation wurden sämtliche seit 2011 im Projektmanagementsystem PMS erfassten Daten aller EnergieSchweiz-Projekte in Bezug auf folgende Aspekte ausgewertet:

- Anzahl unterschiedliche Projektpartner insgesamt und je Schwerpunkt seit 2011
- Anzahl laufende Projekte insgesamt und je Schwerpunkt seit 2011
- Durchschnittliches Volumen und Laufdauer der seit 2011 initiierten Projekte
- Angewendete Vergabeverfahren bei den seit 2011 bewilligten Projekten (freihändige Beschaffungen, Ausschreibungen, Subventionen etc.)
- Anteil der Eigenleistungen der Projektpartner an den gesamten Projektkosten aller Subventionen und Mandate seit 2011
- Eingesetzte Personalressourcen pro Projekt auf Seiten EnergieSchweiz

Interviews in Bezug auf die Organisation und Steuerung von EnergieSchweiz (Modul 1)

Vorgehen und Stichprobe

Im November und Dezember wurden mit ausgewählten Schwerpunktverantwortlichen, Projektbegleitpersonen, sowie der Programmleitung und der Leiterin der Geschäftsstelle EnergieSchweiz Interviews in Bezug auf die Organisation von EnergieSchweiz (Modul 1 der Evaluation) durchgeführt.

Mit folgenden Personen wurde ein Interview geführt

- Herr D. Büchel, Programmleiter
- Frau D. Bomatter, Geschäftsführerin EnergieSchweiz
- Herr C. Schreyer, Verantwortlicher des Schwerpunkts *Mobilität*
- Herr K. Bisang, Verantwortlicher des Schwerpunkts *Elektrogeräte und Stromeffizienz*
- Herr H. Nützi, Verantwortlicher des Schwerpunkts *Industrie und Dienstleistungen*
- Herr F. Rutschmann, Verantwortlicher des Schwerpunkts *Erneuerbare Energien*
- Frau N. Zimmermann, Verantwortliche der Schwerpunkte *Gebäude* sowie *Städte, Gemeinden, Quartiere, Regionen*
- Herr T. Weiss, Projektbegleitperson des Schwerpunkts *Mobilität*
- Herr M. Bleuer, Projektbegleitperson des Schwerpunkts *Elektrogeräte und Stromeffizienz*
- Herr M. Cavigelli, Projektbegleitperson des Schwerpunkts *Industrie und Dienstleistungen*
- Herr M. Geissmann, Projektbegleitperson des Schwerpunkts *Erneuerbare Energien*
- Herr T. Jud und O. Meile, Projektbegleitpersonen des Schwerpunkts *Gebäude*
- Herr U. Meuli und R. Bändli, Projektbegleitpersonen des Schwerpunkts *Städte, Gemeinden, Quartiere, Regionen*
- Frau C. Purro, Projektbegleitperson des Schwerpunkts *Kommunikation*
- Herr D. Brunner, Projektbegleitperson des Schwerpunkts *Aus- und Weiterbildung*

Erkenntnisziele

Die Fragen bezogen sich erstens auf die Geschäftsprozesse von EnergieSchweiz auf allen Ebenen („wie funktioniert eCH in der Praxis?“) sowie auf diesbezügliche Stärken und Schwächen (insb. auch gegenüber dem Agenturmodell), zweitens auf die Anreizwirkungen für die Partner (wird unternehmerisches Handeln und Denken gefördert) und drittens auf die Situation für die Mitarbeitenden von EnergieSchweiz.

Im Einzelnen ging es um folgende Themen:

- Wie läuft der gesamte Prozess von EnergieSchweiz ab? Diese Frage werden wir entlang einer Prozessskizze, die wir aus den verfügbaren Dokumenten erstellt haben, besprechen (die Skizze geben wir im Vorfeld nicht ab).

- Wie werden neuen Projektideen und Aktivitäten entwickelt?
- Wie wird entschieden, welche Vorhaben / Projekte umgesetzt werden?
- Wie erfolgt das Controlling auf allen Ebenen des Programms (Ebene Projekt, Ebene Schwerpunkt, Ebene Programm)?
- Wie erfolgt die Vergabe von Projekten und Subventionen? Wie wird bei Projektverlängerungen vorgegangen?
- Welche Anreizwirkungen resultieren für die Projektpartner (Wettbewerbsdruck; Anreize, neue Ideen zu entwickeln etc.)?
- Welche Stärken und Schwächen hat das Projektmodell gegenüber dem Agenturmodell?
- Was hat sich für die Mitarbeitenden von EnergieSchweiz mit dem Übergang zum Projektmodell verändert?

Interviews in Bezug auf die inhaltliche Ausrichtung von EnergieSchweiz (Modul 2)

Vorgehen und Stichprobe

Zwischen November und Dezember wurden mit ausgewählten Personen Interviews zur inhaltlichen Ausrichtung des Programms EnergieSchweiz geführt.

Folgende Personen im BFE wurden befragt werden:

- Herr D. Büchel, Programmleiter
- Frau D. Bomatter, Geschäftsführerin EnergieSchweiz
- Herr C. Schreyer, Verantwortlicher des Schwerpunkts *Mobilität*
- Herr K. Bisang, Verantwortlicher des Schwerpunkts *Elektrogeräte und Stromeffizienz*
- Herr H. Nützi, Verantwortlicher des Schwerpunkts *Industrie und Dienstleistungen*
- Herr F. Rutschmann, Verantwortlicher des Schwerpunkts *Erneuerbare Energien*
- Frau N. Zimmermann, Verantwortliche der Schwerpunkte *Gebäude* sowie *Städte, Gemeinden, Quartiere, Regionen*
- Herr D. Brunner, Leiter *Aus- und Weiterbildung BFE*

Folgende weiteren Akteure wurden befragt:

- Thomas Ammann, Ressortleiter Energie- und Bautechnik Hauseigentümergebiet (HEV) Schweiz
- Michael Frank, Direktor Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) & Mitglied der Strategiegruppe EnergieSchweiz
- Frank R. Ruepp, Präsident Interessengemeinschaft energieintensiver Branchen (IGEB) & Mitglied der Strategiegruppe EnergieSchweiz

- Ulrich Nyffenegger, Leiter Amt für Umweltkoordination und Energie Kanton BE, Leiter Arbeitsgruppe GEAK der EnFK
- Gerhard Zweifel, Präsident Kommission für Gebäudetechnik und Energienormen, SIA
- Barbara Schwickert, Gemeinderätin Stadt Biel & Präsidentin Trägerverein Energiestadt
- Kurt Egger, Programmleitung EnergieSchweiz für Gemeinden
- Reiner Langendorf, Geschäftsführer Quality Alliance Eco-Drive
- Monika Tschannen, Rundum mobil GmbH, Programmleitung Mobilitätsmanagement in Unternehmen
- Roland Brüniger, R. Brüniger AG, Engineering & Consulting
- Diego de Pedrini, Verbandssekretär Fachverband Elektroapparate für Haushalt und Gewerbe Schweiz
- Armin Eberle, Geschäftsführer Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW)
- Thomas Lang, Zweiweg Kommunikation
- Stefan Batzli, Geschäftsführer Dachorganisation der Wirtschaft für erneuerbare Energien und Energieeffizienz (AEE)
- Sabine Perch-Nielsen, Leiterin Tätigkeitsfeld Energieeffizienz und Erneuerbare, Ernst Basler + Partner
- David Stichelberger, Geschäftsleiter Swissolar
- Roger Gmünder, Leiter Geschäftsstelle MAS EN Bau
- Markus Portmann, Geschäftsführer e4plus