Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern

Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne

3011 Bern, Reiterstrasse 11, Telefon 031 633 36 36
Telefax 031 633 37 03

E R F O L G S K O N T R O L L E N

KONZEPTE, METHODEN UND PRAKTISCHE ERFAHRUNGEN

IN DEN BEREICHEN

VERKEHR, ENERGIE, WASSER UND UMWELT

Dr. Ruedi Meier, VEWD

Bern, 10. August 1990

ZUSAMMENFASSUNG

Das Papier "Erfolgskontrollen" unterscheidet in einem analytischen Konzept verschiedene Arten von Erfolgskontrollen: Zielerreichungs-, Vollzugs-, Wirkungs- oder Effektivitätskontrolle, Effizienzanalyse sowie Auswertung von Erfolgskontrollen. Es wird auf die Reichweite sowie die Zusammenhänge der verschiedenen Erfolgskontrollen eingegangen.

Das Kapitel "Methoden der Erfolgskontrollen" vermittelt einen Ueberblick über verschiedene Vorgehensweisen, die bezüglich Datenbedarf, Aufwand und Aussagekraft teilweise differieren.

In einem zweiten Teil werden realisierte Erfolgskontrollen der Direktion Verkehr, Energie und Wasser des Kantons Bern dargestellt.

Die praktischen Erfahrungen zeigen unter anderem, dass Erfolgskontrollen einem wachsenden Bedürfnis entsprechen. Ausgehend von klaren Fragestellungen können mit eher einfachen Methoden recht gut Ergebnisse erzielt werden. Erfolgskontrollen lösen in der Regel erst mittelfristig erwünschte Lernprozesse innerhalb der Verwaltung aus. Die Umsetzung von Erfolgskontrollen ist aber auch von einer gezielten Publikation der Ergebnisse abhängig.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Zweck des vorliegenden Papiers
   1.1. Notwendigkeit von Erfolgskontrollen
   1.2. Vorgehen

2. Stellenwert von Erfolgskontrollen im Rahmen des Planungsprozesses - ex-post / ex-ante - Analysen
   2.1. Planung/Erfolgskontrollen im Wechselspiel
   2.2. Anstrengungen in anderen Direktionen, Kantonen und Bund

3. Arten von Erfolgskontrollen - Analytisches Konzept
   3.1. Zielerreichungskontrolle
   3.2. Vollzugskontrollen
   3.3. Wirkungskontrollen oder Effektivitätskontrollen
   3.4. Effizienzanalyse
   3.5. Auswertung von Erfolgskontrollen / Lernprozesse

4. Methoden der Erfolgskontrollen
   4.1. Pragmatische Methode
   4.2. Referenzanalyse
   4.3. Fallstudien
   4.4. Befragungen/Umfragen
   4.5. Statistische Verfahren/Oekonometrische Modelle
   4.6. Input-Output-Modelle
   4.7. Kosten-Nutzen-Analysen

5. Erfolgskontrollen in der VEWD - eine Auswahl
   5.1. Analyse der Elektrizitätstarife - Studie Elektrowatt (Betriebsbefragung - Lenkungseffekte, ex-ante-Analyse)
   5.2. Auswirkungen energiepolitischer Massnahmen - (Wirkungskontrolle/ex-ante-Analyse/teilweise Effektivitätsanalyse - Expertenbefragung)
   5.3. Energietechnischer Nachweis (Vollzugskontrolle - Umfrage bei den Gemeinden)
   5.4. Rasch wirksame Massnahmen - Auswirkungen von Emissionen bei Industrie und Gewerbe (Vollzugskontrolle/teilweise Wirkungskontrolle - Expertenbefragung)
   5.5. Defizitentwicklung KTU-Bahnen (Zielerreichungs-kontrolle - Statistische Erhebungen)

6. Laufende/geplante Erfolgskontrollen in der VEWD
   6.1. Oeffentlicher Verkehr
      6.1.1. Bäre-Abi / Tarifverbunde
      6.1.2. Datenbank öffentlicher Verkehr - Zielerreichungskontrollen
   6.2. Energie
      6.2.1. Zweiter Energiebericht
      6.2.2. Erneuerbare Energien
      6.2.3. Energietechnischer Massnahmennachweis
      6.2.4. VHKA
   6.3. Umwelt
      6.3.1. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)
      6.3.2. Ueberprüfen der Schutzzonen
      6.3.3. Nitratprogramm
   6.4. Abwasseranlagen
   6.5. Abfall-Kehricht-Sackgebühren - Aufhebung Subventionen

7. Schlussfolgerungen
   . Notwendigkeit von Erfolgskontrolleen
   . Einfache, klare Fragestellungen
   . Frühzeitige Planung und Einbezug
   . Schmale und systematische Datenbasis
   . Eher einfache, transparente Methoden verwenden
   . Rückkoppelung zur Planung sicherstellen - Umsetzung / Lernprozesse
   . Verwaltungsanalysen versus Experten
   . Politische Führungsaufgabe
   . PR von Erfolgskontrollen

Literaturverzeichnis

1. ZWECK DES VORLIEGENDEN PAPIERS

1.1. Notwendigkeit von Erfolgskontrollen

Seit einiger Zeit werden vom Berner Grossen Rat vermehrt Erfolgskontrollen gefordert. Beispielsweise heisst es im Grossratsgesetz vom 8. November 1988, dass die Geschäftsprüfungskommission nach Art. 21 Abs. 3 "die Wirksamkeit der Staatsverwaltung und deren Massnahmen aufgrund der regierungs- und grossrätlichen Zielsetzungen" zu prüfen habe. Nach Art. 51 Abs. 1 Buchstabe c kann der Regierungsrat mit einer Motion beauftragt werden, "die Auswirkungen von Beschlüssen und Erlassen des Grossen Rates zu untersuchen und in einem Bericht darzustellen" (Vgl. dazu Nuspliger K., Wirksamkeit staatlicher Massnahmen - Gesetzesevalution, Bern 1989).

Von Erfolgskontrollen wird ein zielgerichteterer und wirkungsvollerer Einsatz von Massnahmen erwartet. Insbesondere haben die knappen finanziellen und personellen Ressourcen den Ruf nach Erfolgskontrollen lauter werden lassen. So ist in einer Motion die Finanzdirektion beauftragt worden, die rund 200 Subventionstatbestände des Kantons Bern auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen (Vgl. dazu Ecoplan, Grundlagen für die Erfolgskontrollen von Subventionen des Kantons Bern, Bern 1990). Aber auch der umweltpolitische Problemdruck verlangt, dass der Erfolg bestehender bzw. neuer Massnahmen untersucht wird und eine möglichst effiziente Politik eingeleitet wird (KUS, Jahresplanung 1990).

Die Forderung nach Erfolgskontrollen wird in den nächsten Jahren zunehmen (Als Beispiel für die öffentliche Diskussion: scr, Mehr Erfolgskontrollen, weniger Hektik, NZZ 10./11. März, S. 21, Nr. 58, 1990. Auf wissenschaftlicher Ebene ist auf das angelaufene Nationale Forschungsprogramm 27-NFP 27: "Wirksamkeit staatlicher Massnahmen" zu verweisen, Ausführungsplan Oktober 1989.). Die Notwendigkeit darf als ausgewiesen betrachtet werden, in Zukunft vermehrt Erfolgskontrollen durchzuführen. Das vorliegende Papier will deshalb einen Einstieg in die Thematik "Erfolgskontrolle" aufzeigen und konkrete Projekte thematisieren.

Im vorliegenden Papier werden Erfolgskontrollen aufgeführt, die in den nächsten Monaten und Jahren durchgeführt werden sollen. Konkrete Vorgehensweisen werden festgelegt. Nach Möglichkeit ist eine enge Zusammenarbeit innerhalb der Direktion für Verkehr, Energie und

Wasser (VEWD) anzustreben. Der Vergleichbarkeit der einzelnen Studien ist ein hoher Wert beizumessen. Unter anderem ist dazu eine begriffliche Abstimmung notwendig. Alle Untersuchungen haben zum Ziel, zu einem effizienten Mitteleinsatz zu gelangen. Konkret heisst dies, mit einem vorgegebenen Mitteleinsatz beispielsweise mehr Umweltschutz zu erreichen.

1.2. Vorgehen

In einem ersten Kapitel wird auf den Stellenwert von Erfolgskontrollen im Zusammenhang mit anderen staatlichen Tätigkeiten eingegangen. Insbesondere wird der Zusammenhang zur Planung aufgezeigt. Ebenfalls wird auf den Unterschied von ex-post (im Nachhinein) und ex-ante (im voraus) Erfolgskontrollen eingegangen. Gleichzeitig wird auf laufende Erfolgskontrollen in anderen Direktionen und Kantonen verwiesen (Kapitel 2).

Im dritten Kapitel wird der Begriff "Erfolgskontrolle" geklärt. Es werden verschiedene Arten von Erfolgskontrollen unterschieden und auf ihre unterschiedliche Reichweite hingewiesen. Ein analytisches Konzept wird aufgearbeitet, um das Spektrum von Erfolgskontrollen aufzuzeigen.

In einem weiteren Kapitel (Kapitel 4) wird auf mögliche methodische Ansätze zur Erfolgskontrolle hingewiesen. Wichtige Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Durchführung von Erfolgskontrollen werden dargestellt.

Es folgt ein kurzer Ueberblick über bisher durchgeführte Erfolgskontrollen in der Direktion für Verkehr, Energie und Wasser (Kapitel 5). Die eher theoretischen Ausführungen über die Arten der Erfolgskontrollen und die methodischen Schwierigkeiten werden anhand bekannter Fälle konkretisiert.

Im sechsten Kapitel wird auf laufende und geplante Erfolgskontrollen in der VEWD hingewiesen. Hinweise für das weitere Vorgehen werden vorgenommen. An den Sitzungen vom 21. Mai und 13. Juni 1990 innerhalb der VEWD sind die Schwerpunkte und die weiteren Arbeitsschritte mit den betroffenen Amtsstellen und Sachbearbeitern diskutiert worden. Anlässlich des Direktionsrapportes vom 25. Juni 1990 sind die Prioritäten der weiteren Bearbeitungen festgelegt worden. Schliesslich werden im letzten Kapitel (Kapitel 7) die wichtigsten Schlussfolgerungen zusammengefasst.

2. STELLENWERT VON ERFOLGSKONTROLLEN IM RAHMEN DES PLANUNGSPROZESSES - EX-POST / EX-ANTE - ANALYSEN

2.1. Planung/Erfolgskontrollen im Wechselspiel

Erfolgskontrollen oder Evaluationen im modernen Verwaltungsmanagement sind ein komplementäres Instrument zur Planung; während diese in der Verwaltung auf breiter Front Eingang gefunden hat, stehen indessen systematische Erfolgskontrollen erst am Anfang. Bisher genügten offensichtlich Plausibilitätsüberlegungen über mögliche Wirkungen von Massnahmen. Es fehlte ein innerer und/oder äusserer Zwang, systematische Erfolgskontrollen durchzuführen.

Von Erfolgskontrollen wird eine grössere Rationalität der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit erwartet. Bestehende Massnahmen werden auf ihre Zielerfüllung und Effizienz überprüft.

Es wird - bei einer rückwärts gerichteten Betrachtung - von ex-post-Analysen gesprochen. Damit wird gleichzeitig eine Rückkoppelung zur Planungstätigkeit sichergestellt. Planungen können auf fundierten Analysen des bisherigen Massnahmeneinsatzes aufbauen. In diesem Sinne stellen Erfolgskontrollen einen Teil der Ist-Analyse des Planungsprozesses dar. Eine Neuausrichtung der zukünftigen Politik kann auf bessere Grundlagen abgestützt werden. Eine mögliche Korrektur des Massnahmeneinsatzes oder neue Instrumente beruhen auf plausiblen Analysen. Die entsprechenden Arbeitsschritte sind im Schema 1: Planung - Erfolgskontrollen in der Phase 1 zusammengefasst.

Erfolgskontrollen können aber auch in die Zukunft ausgerichtet sein. In diesem Fall wird von ex-ante-Analysen gesprochen. Es werden Einschätzungen von Massnahmen für einen zukünftigen Zeithorizont vorgenommen. Grundsätzlich stellen sich dabei die gleichen methodischen Probleme wie bei ex-post-Erfolgskontrollen. Allerdings können (im Gegensatz zu ex-post-Analysen) weder die Rahmenbedingungen (exogene Faktoren) noch die einzelnen Effekte empirisch festgestellt werden. Ex-ante-Analysen sind somit immer mit grösseren Unsicherheiten behaftet, was die Aussagekraft schmälert.

Schema 1: Planung - Erfolgskontrollen

Phase 1: Planung

¨ Analyse Ist-Zustand
- Analyse der bisherigen Entwicklung
- Ex-post-Analyse eingesetzter Massnahmen (Erfolgskontrollen ex-post)

¨ Zukunftsaussagen
- Prognosen, Perspektiven
- ex-ante-Erfolgskontrollen möglicher Massnahmen

¨ Zielsetzungen
- Qualitative Ziele
- Quantitative Ziele = Zielindikatoren

¨ Mitteleinsatz
- Gesetze, Normen
- Finanzielle, personelle Ressourcen

Phase 2: Realisierung, Vollzug oder Durchführung

¨ Politische Konsolidierung der Planung (Entscheid Volk, Grosser Rat, Regierung)

¨ Umsetzung und Vollzug der Aemter und Abteilungen

¨ Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt

Phase 3: Erfolgskontrollen

¨ Analyse des Vollzugs

¨ Analyse der Auswirkungen

¨ Auswertung der Politik

Bemerkungen: In der Regel können die drei Phasen nur analytisch unterschieden werden. In der Praxis bestehen zahlreiche Rückkoppelungen und Parallelitäten zwischen den verschiedenen Planungsschritten bzw. den Erfolgskontrollen.

2.2. Anstrengungen in anderen Direktionen, Kantonen und Bund

Die Gesundheitsdirektion des Kantons Bern hat eine eigenständige Abteilung für wissenschaftliche Auswertung eingerichtet (Vgl. dazu Bircher J., Formen soziologischer Berufspraxis: Evaluation im Gesundheits- und Fürsorgewesen, in Schweiz. Zeitschrift für Soziologie, S. 415, Bern 1988). Die Abteilung ist der Planungsabteilung gleichgestellt, aber von dieser unabhängig. In den letzten Jahren sind ca. 20 Studien im Bereich der Erfolgskontrollen erstellt worden.

Im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern sind von der Firma Ecoplan Grundlagen für die Zweckmässigkeitsprüfung von Subventionen des Kantons Bern bereitgestellt worden (Ecoplan, a.a.O.). Gleichzeitig wurden für die Bereiche Abwasser und Krankenkassen Erfolgskontrollen als Vorstudien durchgeführt.

Von W. Bussmann ist ein Ueberblick über die Evaluationstätigkeit der Kantone in den Bereichen Erziehung, Gesundheit und Verkehr erarbeitet worden (Bussmann W., Evaluation in den Kantonen, Arbeitspapier Bern 1989). Vom gleichen Autor ist eine Auswertung der Evaluationstätigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit vorgenommen worden (Bussmann W., Die Evaluationstätigkeit der DEH: Planung, Monitoring und Evaluation, Arbeitspapier Bern o.J.).

3. ARTEN VON ERFOLGSKONTROLLEN - ANALYTISCHES KONZEPT

Die folgenden Ueberlegungen stützen sich primär auf die ökonomische Literatur ab (Vgl. dazu die Literatur in Meier R., Elsasser H., Die Industriepolitik im Wallis, Eine empirische Untersuchung zur Erfolgskontrolle, in: DISP-ORL, Nr. 53, S. 35-41, Zürich 1979, Der neueste Stand: Brugger E.A., Hanser Ch., Evaluation Mischkredite anhand der Fallbeispiele Kamerun und China, Bern 1989, Erfolgskontrolle finanzwirksamer Massnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Stuttgart 1989).

Die Ausführungen sind als analytisches Konzept zu verstehen. Es werden Begriffsdefinitionen vorgenommen, Schritte, Stufen oder Ebenen von Erfolgskontrollen dargelegt, aber auch Zusammenhänge zwischen verschiedenen Erfolgskontrollen aufgezeigt. Die methodischen Vorgehensweisen für Erfolgskontrollen werden im Kapitel 4 dargelegt.

In den 80iger Jahren ist weitgehend eine Unité de doctrine erreicht worden. Die folgenden Ausführungen sind auch mit dem Bericht Ecoplan abgestimmt worden, der für den Bereich Subventionen für die Finanzdirektion erstellt worden ist.

Einen ersten Ueberblick über die Erfolgskontrollen und die Zusammenhänge vermittelt Abbildung 0.

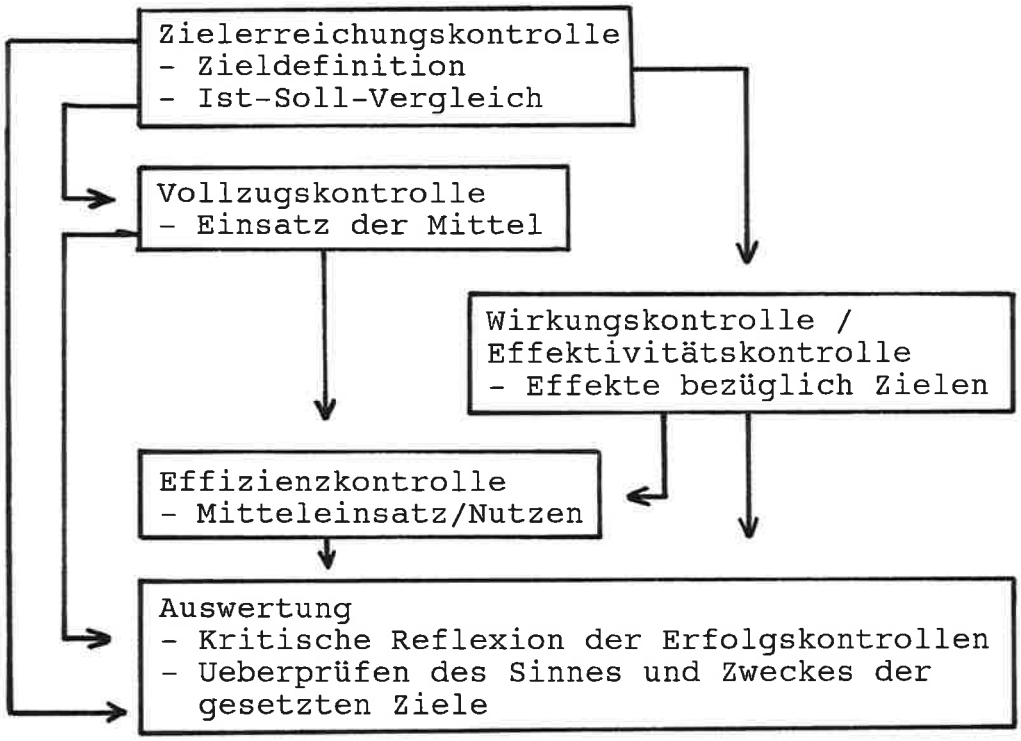
Es werden grundsätzlich 5 verschiedene Arten von Erfolgskontrollen unterschieden:

- Zielerreichungskontrolle
- Vollzugskontrolle
- Wirkungskontrolle oder Effektivitätskontrolle
- Effizienzkontrolle
- umfassende Auswertung der einzelnen Erfolgskontrollschritte, kritische Reflexion der gesetzten Ziele/ Lernprozesse.

Die Zielerreichungskontrolle ist gleichzeitig mit der Evaluierung der gesetzten und evtl. noch zu konkretisierenden Ziele verbunden. Sie stellt eine Voraussetzung für die Vollzugskontrolle und vor allem für die Wirkungskontrolle dar. Die Effizienzkontrolle verbindet die Vollzugskontrolle mit der Wirkungskontrolle. Die Auswertung der Erfolgskontrollen soll über Sinn und Zweck der einzelnen Analyseschritte aber auch über die gesetzten Ziele Auskunft geben.

Im Folgenden werden die einzelnen Arten von Erfolgskontrollen detailliert dargestellt.

Abbildung 0: Ueberblick Erfolgskontrollen / Zusammenhänge

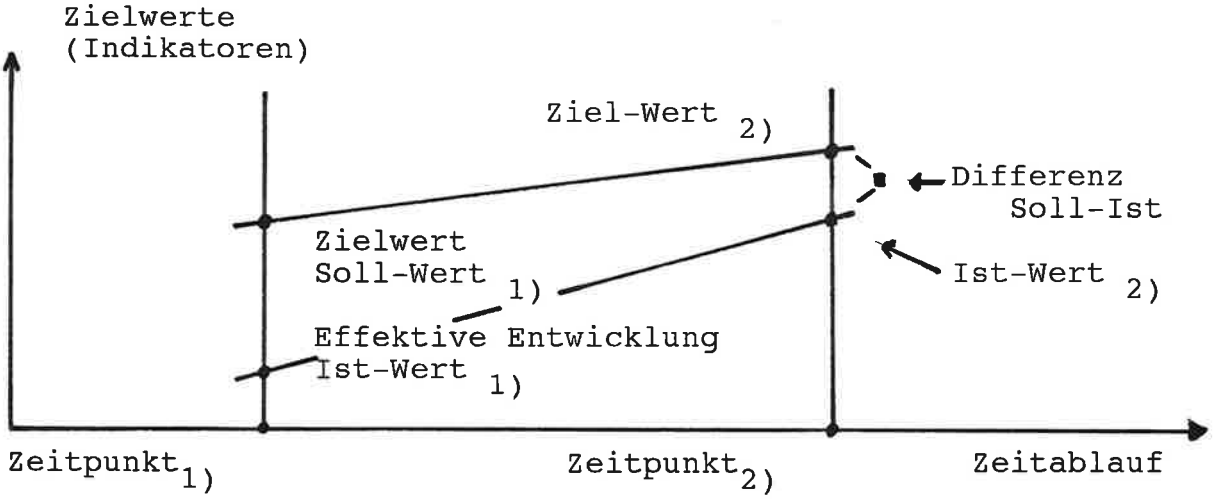


3.1. Zielerreichungskontrolle

Mit einer Zielerreichungskontrolle wird ein Vergleich politisch gesetzter Ziele mit der effektiven Entwicklung vorgenommen. Es wird in diesem Zusammenhang auch von einem Soll-Ist-Vergleich oder von der Feststellung von Soll-Ist-Differenzen gesprochen (Abbildung 1).

Eine Zielerreichungskontrolle vermag aufzuzeigen, inwieweit erwünschte Ziele tatsächlich erreicht worden sind oder inwiefern unerwünschte Tatbestände nicht beseitigt werden konnten bzw. sich diese sogar noch verschärft haben. Nach einer bestimmten Zeit wird die effektive Entwicklung mit der politisch erwünschten Entwicklung verglichen.

Abbildung 1: Zielerreichungskontrolle



Zeitpunkt 1:
- Ziele mittels Indikatoren werden festgelegt
- Die effektive Entwicklung weicht ab

Zeitpunkt 2:
- Erste Zielerreichungskontrolle wird durchgeführt
- Im Zeitpunkt 1 wurde der Zielwert 2 festgelegt
- Der Ist-Wert 2 wird gemessen
- Im vorliegenden Fall ist die Soll-Ist-Differenz kleiner geworden

Zielerreichungskontrollen setzen voraus, dass die zu analysierenden Ziele zumindest rudimentär von der politischen Seite vorgegeben werden. Idealerweise müsste ein umfassendes Zielsystem mit qualitativen und quantitativen Indikatoren vorliegen, was aber aus politischen Gründen in der Regel nicht der Fall sein dürfte (mangelnder politischer Konsens, keine definitive Festlegung in die Zukunft). Um trotzdem eine Zielerreichungskontrolle durchführen zu können, müssen deshalb behelfsmässig Indikatoren gebildet werden, die möglichst präzis die beabsichtigten politischen Zielsetzungen abbilden.

Eine Zielerreichung kann für eine bestimmte Region oder für ein bestimmtes Sachgebiet durchgeführt werden. Grundsätzlich ist aber auch eine umfassende Zielerreichungskontrolle für die gesamte Regierungstätigkeit eines Kantons möglich. Selbstverständlich nimmt dabei der Datenbedarf zu.

Politisch spielen Zielerreichungskontrollen eine recht grosse Rolle. Es ist eine beliebte Methode, einmal gesetzte Ziele mit der effektiven Entwicklung zu vergleichen. Dies gilt vor allem dann, wenn die politischen Absichten mit der effektiven Entwicklung im Einklang stehen.

Allerdings wird mit Zielerreichungskontrollen kein direkter Bezug zu ergriffenen Massnahmen geschaffen. Eine unerwünschte Entwicklung kann auf bestimmte staatliche Massnahmen zurückzuführen sein, aber auch auf viele andere Faktoren (z.B. Wirtschaftsentwicklung, Verhaltensänderungen, Wirkungen anderer staatlicher Massnahmen). Es kann in der Regel nicht gesagt werden, wieso sich eine bestimmte Entwicklung im gewünschten Mass eingestellt hat oder eine unerwünschte Soll-Ist-Divergenz eingetreten ist. Mit der Zielerreichungskontrolle wird nicht auf die Ursachen einer Entwicklung eingegangen. Bestenfalls können dazu erste Vermutungen geäussert werden. Zielerreichungskontrollen sind methodisch relativ einfach zu bewerkstelligen. Allerdings darf aber ihr Aussagewert - insbesondere im Hinblick auf eine Optimierung des Massnahmeneinsatzes - nicht überschätzt werden. Immerhin sind sie ein wichtiger Einstieg in vertieftere Erfolgskontrollen. Vor allem wird eine notwendige Auseinandersetzung mit den postulierten Zielen vorgenommen.

3.2. **Vollzugskontrollen**

Die Aufgabe von Vollzugskontrollen ist die Ueberprüfung des effektiven Mitteleinsatzes. Ausgehend von dem geplanten Mitteleinsatz wird gefragt, welche finanziellen, personellen Ressourcen und rechtlichen Mittel als Massnahmen tatsächlich eingesetzt worden sind. Vollzugskontrollen stellen eine Bilanz der Tätigkeiten der Vollzugsinstanzen dar. Ebenfalls wird die Einhaltung postulierter Kriterien und der Aufwand der Vollzugsinstanzen aufgelistet (Abbildung 2). Ebenfalls ist sichtbar zu machen, wie ein bestimmter Ermessensspielraum genutzt wird.

Vollzugskontrollen sollen auch Aenderungen in der Abwicklung eines Programmes aufzeigen. Hinweise auf Vollzugshindernisse sind sichtbar zu machen.

Abbildung 2: Vollzugskontrolle

Prüfung von
- Effektiver Einsatz der Massnahmen (Anzahl Verfügungen, finanzielle/personelle Ressourcen)
- Beachtung postulierter Kriterien
- Null-Entscheide; Nicht-Handeln
- Organisationsstrukturen der Vollzugsinstanzen
- Prozessablauf

Gleichzeitig ist immer auch festzustellen, welche Massnahmen nicht ergriffen worden sind oder inwiefern sich Verzögerungen des geplanten Massnahmeneinsatzes eingestellt haben. Es gilt, Nullentscheide mitzuberücksichtigen. Vielmals können Hinweise über ein Nicht-Handeln wichtige Aufschlüsse über die Aktivitäten der Vollzugsinstanzen vermitteln.

In der sprachlichen Regelung der NFP 27 wird unter den Vollzugskontrollen auch das Verhalten der Adressaten eingeschlossen (z.B. Beachtung der Tempolimiten, Beanspruchung von Finanzmitteln, Beachtung von Informationen).

Umfassendere Vollzugskontrollen nehmen sich auch den Organisationsstrukturen der Vollzugsinstanzen und den Prozessabläufen an. Es kann von Vollzugskontrollen im weiteren Sinne gesprochen werden. Die umfassenderen Vollzugskontrollen geben über die Leistungsfähigkeit struktureller, organisatorischer Arrangements Auskunft. Die Verwaltungswissenschaften und die Politologie nehmen sich primär den Vollzugskontrollen im weiteren Sinne an.

Methodisch stellt die Durchführung von Vollzugskontrollen keine allzu grossen Probleme dar. In der Regel können die entsprechenden Unterlagen in Zusammenarbeit mit den Vollzugsinstanzen zusammengetragen werden. Ansätze von Vollzugskontrollen werden vielmals in den jährlichen Geschäftsberichten publiziert. Ein Ziel von Vollzugskontrollen sollte es sein, die Qualität der jährlichen Berichterstattung zu verbessern. Dazu gehören vor allem auch eine erhöhte Transparenz und die Darlegung von Schwachstellen im Vollzug.

Systematische Vollzugsbilanzen, die mittels EDV erstellt werden, erleichtern die Durchführung von Vollzugskontrollen. Allerdings müssen die Daten zweckgerichtet, d.h. aufgrund von relevanten Fragestellungen, erfasst und strukturiert werden.

Die Miterfassung der Vollzugsorganisation und der Prozessabläufe erfordern hingegen einen erhöhten Aufwand, um die notwendigen Erhebungen zu bewältigen. Der Beizug von aussenstehenden Experten ist empfehlenswert, die allerdings eine grosse Sachkenntnis und ein hohes Einfühlungsvermögen mitbringen sollten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die gesetzten Erwartungen in Verwaltungsreorganisationen nur in einem beschränkten Ausmass erfüllt werden.

Vollzugskontrollen sind eine notwendige Voraussetzung für die anschliessenden Wirkungs- bzw. Effizienzkontrollen.

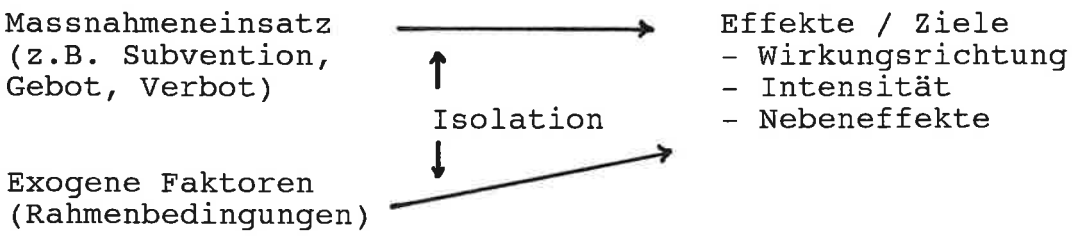
3.3. Wirkungskontrollen oder Effektivitätskontrollen

Wirkungskontrollen oder Effektivitätskontrollen erfassen die Effekte einer oder mehrerer Massnahmen im Hinblick auf bestimmte Zielsetzungen. Dabei sind die Wirkungsrichtung und die mögliche Wirkungsintensität zu erfassen. Ebenfalls werden mit Wirkungskontrollen die Nebeneffekte der Zielerreichung abgeklärt. Neben quantitativen Effekten sollen auch qualitative Wirkungen erfasst werden (Abbildung 3).

Wirkungskontrollen oder Effektivitätskontrollen stellen methodisch anspruchsvolle Probleme. Bestimmte Massnahmen (finanzielle Mittel, Normen, personelle Ressourcen) müssen bestimmten Effekten zugeordnet werden. Dies erfordert die Identifikation plausibler Wirkungszusammenhänge. Es ist davon auszugehen, dass eine einzelne Massnahme immer in einem komplexen Umfeld ihre Wirkung entfaltet. Verschiedene exogene Faktoren (Rahmenbedingungen) wirken neben der Massnahme auf die zu analysierenden Zielgrössen ein. Mögliche Aenderungen der relevanten Rahmendaten sind ein zusätzliches Hindernis, die notwendige Isolation einzelner Wirkungsmechanismen zu erfassen.

Die analytischen Probleme von Wirkungskontrollen können am ehesten bewältigt werden, wenn theoretische Wirkungsmodelle konstruiert werden. Die möglichen direkten und indirekten Effekte auf bestimmte Akteure sind in den Grundzügen darzustellen. Ein Phasenmodell mit den möglichen Wirkungsketten erleichtert es, empirisch aussagekräftige Hinweise zu erhalten (Vgl. dazu C. Hanser im Anhang). Die Identifikation einzelner Wirkungen ermöglicht am ehesten, eine Isolation von exogenen Faktoren vorzunehmen.

Abbildung 3: Wirkungskontrollen/Effektivitätskontrollen



In der Regel muss die Analyse auf einzelne Wirkungsketten beschränkt werden. Wichtige (Einzel-) Erkenntnisse können gewonnen werden. Globale Wirkungskontrollen von grösseren Massnahmepaketen sind methodisch und vor allem praktisch kaum zu bewältigen. Zudem würden sehr viele Detailinformationen anfallen, die von der Politik kaum mehr zu bewältigen wären.

3.4. **Effizienzanalyse**

Die Effizienzanalyse setzt den Nutzen einer Massnahme bzw. ihre Effekte in ein Verhältnis zu dem effektiven Aufwand. Effizienzanalysen setzen sowohl Vollzugskontrollen (Mitteleinsatz) als auch Wirkungskontrollen (Untersuchung der Nutzen oder Effekte) voraus. Die bereits dargestellten theoretischen und methodischen Probleme treten somit kumulativ auf. Effizienzanalysen sind deshalb als sehr anspruchsvoll zu bezeichnen (Abbildung 4).

Abbildung 4: Effizienzkontrollen (EK)

$$EK = \frac{\text{Nutzen oder Effekte einer Massnahme}}{\text{Aufwand einer Massnahme (Vollzugskosten, Mittel)}}$$

Effizienzanalysen erlauben im Prinzip einen Vergleich von verschiedenen Massnahmen. Grundsätzlich sollten jene Massnahmen mit der grössten Effizienz eingesetzt werden. Neben der Analyse bereits bestehender Massnahmen sollten gleichzeitig neue Instrumente mitberücksichtigt werden.

Dabei ist leicht einsehbar, dass nur unter grössten Schwierigkeiten effektiv die notwendigen Daten und Informationen zusammengetragen werden können, die eine allseits anerkannte Vergleichbarkeit sicherstellen. Trotzdem sollte es das Ziel von Erfolgskontrollen sein, Effizienzkontrollen durchzuführen und damit zu Massnahmenvergleichen zu gelangen. In der Praxis wird man sich mit Teilaussagen zur Effizienz zu einzelnen Massnahmen zu begnügen haben.

3.5. Auswertung von Erfolgskontrollen / Lernprozesse

Mit der Auswertung von Erfolgskontrollen wird eine Gesamtbilanz über einzelne Erfolgskontrollen vorgenommen und vor allem auch über den Sinn und Zweck der gesetzten Ziele reflektiert. Die Auswertung von Erfolgskontrollen ist keine eigentliche Kontrollart im engeren Sinn. Vielmehr wird eine übergeordnete kritische Reflexion einzelner Schritte und der politisch gesetzten Ziele vorgenommen.

Die bisher dargestellten Erfolgskontrollen beinhalten die Gefahr, dass nur Einzelaspekte - vielleicht mit Ausnahme der Effizienzkontrolle - untersucht werden. Eine kritische Ueberprüfung der politisch gesetzen Ziele wird nicht explizit angegangen. Beispielsweise kann ein effizienter Vollzug bei problematischer Zielsetzung vorliegen.

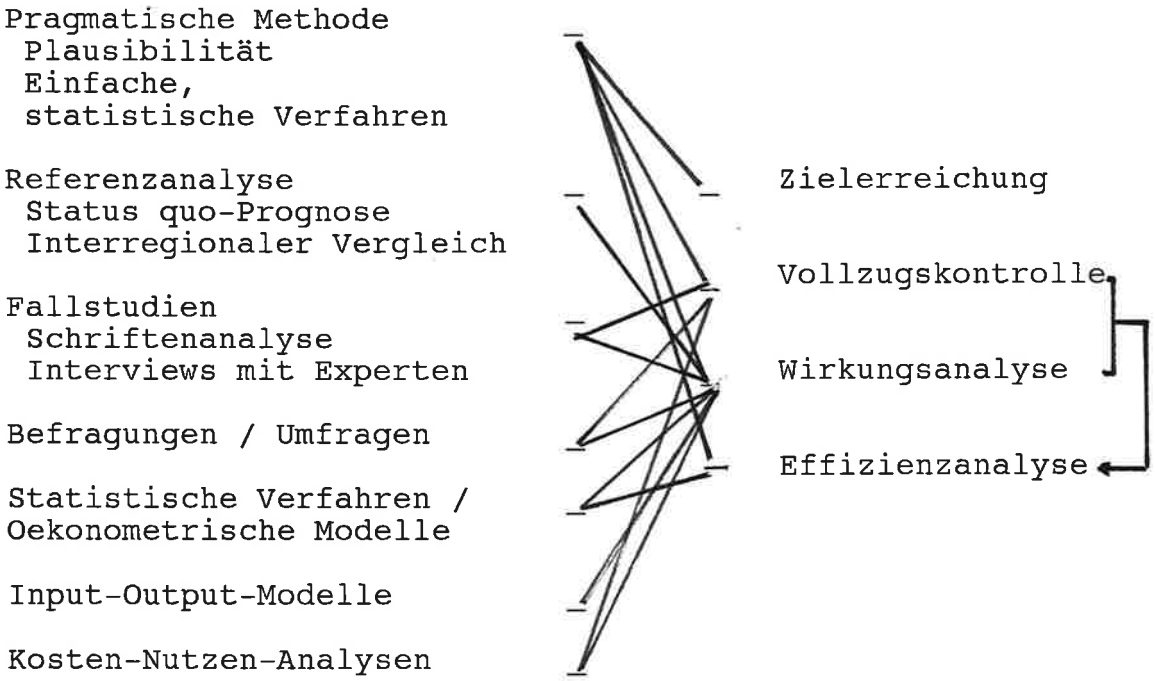
Die Auswertung von Erfolgskontrollen hat zu einer Einordnung und Beurteilung der einzelnen Schritte beizutragen. Einzelaussagen können in einen grösseren Zusammenhang gestellt werden. In einer Gesamtbetrachtung sollen deshalb die verschiedenen Erfolgskontrollen bewertet werden, und ebenfalls ist eine Beurteilung der politisch festgelegten Ziele vorzunehmen.

Bereits einzelne Erfolgskontrollen, aber vor allem die Auswertung sollten zu Lernprozessen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung führen. Erfolgskontrollen haben keinen Eigenzweck. Sie sind ein Mittel, bestehende Politikbereiche optimaler zu gestalten und neuere Tendenzen (d.h. neue Rahmenbedingungen und Massnahmen) kritisch zu beachten und im Vollzug - falls sinnvoll - einzubeziehen. Fruchtbare Lernprozesse werden am ehesten in einem iterativen Verfahren unter aktiver Beteiligung der Akteure ausgelöst. Dabei sollten weniger strenge methodische Ansätze als vielmehr praktische Problemanalysen und Problemlösungen in den Vordergrund gestellt werden.

4. METHODEN DER ERFOLGSKONTROLLEN

Im Folgenden werden verschiedene Methoden für Erfolgskontrollen dargestellt. Eine Methode kann dabei für verschiedene Arten von Erfolgskontrollen beigezogen werden. Es bestehen vielfältige Querbezüge zwischen analytischem Konzept der Erfolgskontrollen und der Methodik zur Erfassung einzelner Schritte. Ein Ueberblick vermittelt Abbildung 5.

Abbildung 5: Methoden Erfolgskontrollen*



*) Die Auswertung der Erfolgskontrollen ist in Abbildung 5 nicht aufgeführt, da es sich nicht um eine eigentliche Erfolgskontrolle im engeren Sinne handelt. Die Effizienzkontrolle hängt von der Vollzugs- bzw. Wirkungskontrolle ab.

4.1. Pragmatische Methode

Als pragmatische Methode sollen Plausibilitätsüberlegungen sowie einfache, statistische Verfahren verstanden werden. Die pragmatische Methode ist für Erfolgskontrollen in der Verwaltung sehr verbreitet. Etwa aufgrund der praktischen Erfahrung der Vollzugsinstanzen werden mögliche Effekte dargestellt und in einen systematischen Zusammenhang eingeordnet.

Grundsätzlich ist die pragmatische Methode recht effizient. Die Verwaltung, aber auch die Politik erhält durchaus wichtige Hinweise auf mögliche Effekte.

Nachteilig ist der Mangel einer gewissen Objektivität. Interessensstandpunkte können eine recht grosse Rolle spielen. Es besteht auch die Gefahr, dass Einschätzungen über Massnahmen über Jahre hinweg unkritisch übernommen werden. Negative Aspekte werden - etwa aus Gewohnheit - nicht mehr wahrgenommen.

Immerhin dürfte die pragmatische Methode weiterhin eine grosse Rolle spielen. Gewisse Systematisierungen und Verbesserungen lassen zudem eine wesentliche Aufwertung der pragmatischen Methode erwarten. Sie hat zudem den grossen Vorteil, dass sie von den direkt betroffenen politischen Instanzen weitgehend nachvollzogen werden kann und verstanden wird. Es ist durchaus möglich, mit einem vertretbaren Aufwand diskussionswürdige Resultate zu erzielen. In jedem Fall ist die pragmatische Methode weiter zu verfolgen.

Die pragmatische Methode kann für alle Arten der Erfolgskontrolle angewandt werden.

4.2. Referenzanalyse

Die Referenzanalyse will einen Zustand ohne Massnahmen mit einer Situation mit Massnahmeneinsatz vergleichen. Die Abweichung der Status quo-Entwicklung (d.h. ohne Massnahmeneinsatz) zur effektiven Entwicklung soll den Beitrag des Massnahmeneinsatzes erklären. Falls keine weiteren Faktoren auf die unterschiedlichen Entwicklungszustände bestehen, kann auf relativ einfache Weise eine klare Aussage über die Effekte einer Massnahme gemacht werden. Die Referenzanalyse dient somit in erster Linie der Wirkungsanalyse. Methodisch kann zwischen

Referenzanalysen mit Status quo-Prognosen bzw. zwischen interregionalen Vergleichen unterschieden werden.

Die Referenzanalyse arbeitet einerseits mit Status quo-Prognosen, d.h. mit Prognosen, die den zu untersuchenden Massnahmeneinsatz nicht berücksichtigen. Es wird von Trendextrapolationen ohne Massnahmeneinsatz ausgegangen.

Die Differenz der Status quo-Prognose mit der effektiven Entwicklung wird als Wirkung einer oder mehrerer Massnahmen angenommen. Dabei hängt die Aussagekraft der Referenzanalyse in einem hohen Masse von der Qualität der Prognose ab.

Die Abweichung zur effektiven Entwicklung kann nur dann einer bestimmten Massnahme zugeschrieben werden, wenn sich relevante exogene Faktoren nicht verändert haben bzw. ihr Einfluss auf die effektive Entwicklung geklärt werden kann. Die Referenzanalyse muss also auch den Rahmenbedingungen die notwendige Beachtung schenken.

Die Referenzanalyse kann anderseits mit einem interregionalen Vergleich bewerkstelligt werden. Es wird eine Region mit einem Massnahmeneinsatz mit einer Region ohne Massnahmeneinsatz verglichen. Abweichende Entwicklungen der untersuchten Regionen werden folglich auf den unterschiedlichen Massnahmeneinsatz zurückgeführt. Beispielsweise kann die überdurchschnittliche Zahl von Solaranlagen in einem Kanton auf die entsprechende Solarförderung zurückgeführt werden. Auch in diesem Fall kann nicht mit letzter Sicherheit gesagt werden, ob die effektive Entwicklung auf den unterschiedlichen Massnahmeneinsatz zurückzuführen ist. Der Einfluss weiterer Faktoren - insbesondere der Rahmenbedingungen - muss überprüft und allenfalls erklärt werden.

Die Referenzanalyse ist relativ einfach zu bewerkstelligen. Markante Effekte von Massnahmen können in der Regel analysiert werden. Die Referenzanalyse kann daran scheitern, dass es nicht gelingt, weitere Einflussgrössen auf eine bestimmte Entwicklung zu bestimmen.

4.3. **Fallstudien**

Fallstudien sind in der Regel auf einen beschränkten Politikbereich in einer bestimmten Phase ausgerichtet. Im Vordergrund stehen Vollzugs- und Wirkungskontrollen, was

schliesslich Aussagen zur Effizienz einer Massnahme erlaubt.

Bei Wirkungsanalysen empfiehlt es sich, von einem umfassenden theoretischen Wirkungsmodell auszugehen. Die einzelnen direkten und indirekten Wirkungen sollen dargelegt werden, um sie anschliessend empirisch zu überprüfen.

Ein Beispiel für ein theoretisches Wirkungsmodell befindet sich im Anhang.

In den Fallstudien werden Schriftenanalysen und Interviews mit den direkt Betroffenen angewandt. Als integrierender Bestandteil können ebenfalls Befragungen und Umfragen (Vgl. dazu 4.4. unten) aufgenommen werden.

Fallstudien erlauben recht konkrete Hinweise auf einzelne Effekte einzelner Massnahmen. Konkrete direkte und indirekte Wirkungsschritte können dargestellt werden. Sowohl quantitative wie auch qualitative Aspekte können einbezogen werden. Die Nachvollziehbarkeit einzelner Wirkungsschritte ist in der Regel gross. Gleichzeitig muss der Einfluss der Rahmenbedingungen analysiert werden.

Fallstudien erfordern meistens einen hohen Aufwand. Die Dokumentenanalyse, vor allem aber die Expertengespräche sind vielmals sehr zeitraubend. Ein weiterer Nachteil ist ihre geringe Repräsentativität, falls keine Umfragen integriert werden. Durch die Realisierung einer Vielzahl weiterer Fallstudien kann dieser Mangel teilweise wettgemacht werden. Allerdings müssen die Fallstudien bereits in ihrer Anlage auf einen systematischen Vergleich angelegt werden. Der Aufwand nimmt selbstverständlich zu.

4.4. **Befragungen / Umfragen**

Repräsentative Umfragen erlauben die Erfassung bestimmter Wirkungsschritte bei betroffenen Haushaltungen oder Unternehmungen. Insbesondere kann damit der Lenkungseffekt einer Massnahme (d.h. der Einfluss einer Massnahme auf das Verhalten der Akteure) abgeklärt werden. Der Lenkungseffekt einer Massnahme ist umso grösser, je höher die beabsichtigten Verhaltensänderungen bei den anvisierten Akteuren ist. Gleichzeitig können Mitnahmeeffekte (d.h. dass z.B. eine Subvention entgegengenommen wird und die Leistung ohnehin erbracht worden wäre) untersucht werden. Bei hohen Mitnahmeeffekten ist ein geringer Lenkungseffekt festzustellen. Im wesentlichen

findet eine Umverteilung des mit einer Massnahme angesprochenen Akteurs statt.

Umfragen erforschen primär Werthaltungen und nicht das effektive Verhalten. Die Resultate müssen deshalb mit der notwendigen Vorsicht aufgenommen werden. Es ist abzuklären, inwiefern die dargelegten Werthaltungen mit dem tatsächlichen Verhalten übereinstimmen.

Umfragen verzeichnen in der Regel eine hohe Repräsentativität. Gleichzeitig ist aber auch ein grosser Aufwand erforderlich. Trotzdem ist nicht zu übersehen, dass die einzelnen Antworten immer subjektiv geprägt sind. Beispielsweise werden Steuererleichterungen von befragten Betrieben in der Regel ein (zu) hoher Stellenwert beigemessen. Die effektive Bedeutung kann weit geringer sein, was allenfalls mit statistischen Methoden erfasst werden kann.

4.5. Statistische Verfahren / Oekonometrische Modelle

Ansatzweise werden Wirkungskontrollen mit komplizierten statistischen Verfahren durchgeführt. In der Regel ist ein hoher Datenbedarf notwendig. Eine Beschränkung auf quantitative Aspekte ist zwangsläufig mit den statistischen Methoden verbunden. In einigen Bereichen der Oekonomie sind in den letzten Jahren mit statistischen Methoden recht grosse Fortschritte gemacht worden (z.B. Geldpolitik). Hingegen sind strukturpolitische Massnahmen (Energie, Verkehr, Umwelt usw.) kaum mit statistischen Methoden effizient auf ihre Wirksamkeit abzuklären. Es ist nicht zu erwarten, dass komplizierte statistische Verfahren in kommenden Jahren zu wertvollen Hinweisen im Rahmen von Erfolgskontrollen führen werden.

4.6. Input-Output-Modelle

Input-Output-Modelle erlauben die Analyse von einzelnen Massnahmen in ihrem makroökonomischen Zusammenhang. Die verschiedenen Produktionsfaktoren (Boden, Arbeit, Umwelt usw.) werden als Ausgangsgrössen dargestellt (Input-Faktoren). Sogenannte technische Produktionsfunktionen zeigen die Verknüpfung zu den Produktionsleistungen (Output) auf. In einer Input-Output-Analyse kann beispielsweise eine Aenderung des Ressourceneinsatzes

(= Massnahme) im Hinblick auf verschiedene Output-Faktoren (z.B. Wertschöpfung in einer bestimmten Branche) untersucht werden.

Der Datenbedarf ist in der Regel enorm. Die Input-Output-Methode ist als sehr aufwendig zu bezeichnen. Anstehende Fragen auf kantonaler Ebene können vorläufig kaum mit dieser Methode bewältigt werden. Die Methode ist viel zu pauschal, um die Wirkungen der relativ "schwachen" strukturpolitischen Instrumente abschätzen zu können. Die Input-Output-Analyse kommt auf absehbare Zeit für den Kanton Bern nicht in Frage.

4.7. Kosten-Nutzen-Analysen

Einen recht grossen Stellenwert nimmt die Kosten-Nutzen-Analyse zur Beurteilung einzelner Projekte ein. Das grösste Problem besteht in der Bemessung der zukünftig zu erwartenden Erträge (Nutzen) sowie der Diskontierung dieser Erträge auf die Gegenwart. Es muss jeweilen ein geeigneter Zinssatz (Diskontsatz) festgelegt werden. Zudem setzt die Kosten-Nutzen-Analyse voraus, dass die zu erwartenden positiven und negativen Effekte (Nutzen) eines Projektes in Geldeinheiten dargestellt werden können. Vor allem bei qualitativen Auswirkungen - z.B. bei ästhetischen Beeinträchtigungen - dürfte dies kaum in angemessener Form der Fall sein. Immerhin sind in den vergangenen Jahren mit Kosten-Nutzen-Analysen recht gute Resultate erzielt worden.

Weniger strenge methodische Anforderungen stellen die sogenannten Nutzwert-Analysen. Die zu erwartenden Auswirkungen werden benotet und gewichtet. Qualitative Auswirkungen werden beispielsweise in eine Skala von 1 bis 5 eingeordnet. Der Vorteil der Nutzwert-Analyse besteht in einer recht grossen Transparenz. Die Nachvollziehbarkeit ist in der Regel auch für Nichtexperten relativ einfach.

Die Kosten-Nutzen-Analyse und die Nutzwert-Analysen erfreuen sich auch auf kantonaler Ebene einer recht grossen Beliebtheit. In den kommenden Jahren ist ein Ausbau der verschiedenen Kosten-Nutzen-Analysen zu erwarten. Insbesondere für Einzelprojekte bzw. einzelne Massnahmen können recht wertvolle Resultate erzielt werden.

5. ERFOLGSKONTROLLEN IN DER VEWD - EINE AUSWAHL

Die folgenden Ausführungen sollen mithelfen, die analytischen und methodischen Ueberlegungen zu konkretisieren. Gleichzeitig zeigen sie auf, dass Erfolgskontrollen für die VEWD kein absolutes Neuland darstellen. Die dargestellten Beispiele stellen eine Auswahl dar, die je nach Bedarf zu ergänzen ist.

5.1. Analyse der Elektrizitätstarife - Studie Elektrowatt (Betriebsbefragung - Lenkungseffekte, ex ante-Analyse)

Das Ziel der Elektrowatt-Studie war, die Wirkungen von neuen Elektrizitätstarifen (budgetkorrigierte Grenzkostentarife bzw. erhöhte Tarife um 30 %) bei den stromintensiven Industrie- und Dienstleistungsbetrieben zu untersuchen (Elektrizitäts-Tarifpolitik, EWI, Zürich 1989). Ausgehend von den konkreten Elektrizitäts-Tarifen der BKW wurden 29 Betriebe befragt. Dabei sind die zukünftig möglichen Wirkungen bei verändernden Tarifvarianten auf die Beschäftigung, die Investitionstätigkeit, weitere Sparanstrengungen, Beratungsbedarf usw., analysiert worden.

Es wird fesgehalten, dass grenzkostenorientierte Tarife längerfristig Sparimpulse auslösen ohne die Beschäftigungsziele negativ zu tangieren. Bei einer 30 % Strompreiserhöhung sind die Spareffekte weit intensiver, die Arbeitsplätze sind aber auch stärker gefährdet. In der Studie ist kein Vergleich mit anderen Untersuchungen vorgenommen worden.

Die Resultate dürfen als recht aussagekräftig und plausibel bezeichnet werden. Allerdings sind sie bisher von den politischen Meinungsträgern kaum beachtet worden. Eingespielte Vorurteile konnten kaum aufgeweicht werden. Die Resultate sind in der Presse kaum mit der notwendigen Differenzierung dargestellt worden.

5.2. Auswirkungen energiepolitischer Massnahmen - (Wirkungs-Kontrolle / ex-ante-Analyse / teilweise Effektivitäts-analyse - Expertenbefragung)

Die Firma Ecoplan analysierte die mutmasslichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen von energiepolitischen Massnahmen, wie sie im 2. Energiebericht der VEWD Eingang gefunden haben. Ausgehend von einem umfassenden Wirkungsmodell wurden Investitionskosten, Investitions- und Arbeitsplatzeffekte sowie qualitative Effekte wie Wettbewerbsfähigkeit, untersucht. Wichtige Schlüsselgrössen des Wirkungsmodelles sind in Befragungen mit Experten und Betrieben festgelegt worden. Weitere Grössen mussten durch Schätzungen ergänzt werden. Den Berechnungen wurden transparente und plausible Annahmen über die exogenen Faktoren vorangestellt. Variantenrechnungen dienten der Sensitivitätsanalyse.

Die Studie hat relativ geringe positive Beschäftigungseffekte ergeben (ca. 1000 zusätzliche Arbeitsplätze). Immerhin wird eine Stärkung der Berner Wettbewerbsposition aufgrund der Energiemassnahmen festgestellt. Von den politischen interessierten Kreisen ist die Studie grösstenteils nicht beachtet oder eher negativ aufgenommen worden. Eine intensive Auseinandersetzung mit den Resultaten konnte bisher nicht bewirkt werden. Festgefügte Vorurteile im Bereich Energie/Wirtschaft lassen sich offenbar kaum alleine aufgrund einer Studie verrücken. Auch die Medien haben an den Resultaten bisher kein grosses Interesse gezeigt.

5.3. Energietechnischer Nachweis (Vollzugskontrolle - Umfrage bei den Gemeinden)

Bereits 1986 hat die Abteilung Energie des WEA/VEWD eine Befragung über die Kontrolle des energietechnischen Nachweises durch die Gemeinden durchgeführt. Dabei musste zur Kenntnis genommen werden, dass nur die Hälfte der Berner Gemeinden den energietechnischen Nachweis kontrollieren.

1990 ist eine weitere Befragung durchgeführt worden: Der Rücklauf ist mit 80 % sehr gross. Die Resultate lassen einen verbesserten energietechnischen Nachweis erkennen.

Die Ergebnisse der ersten Untersuchung sind im Laufe der letzten Jahre immer wieder in der Oeffentlichkeit

bekanntgemacht worden. Die neueren Resultate dürfen als Hinweis gesehen werden, dass weitere Anstrengungen in den einzelnen Gemeinden ausgelöst werden konnten. Ein positiver "Wettbewerbsdruck" unter den Gemeinden ist teilweise erzeugt worden. Offenbar ist es dank intensiven PR-Bemühungen über eine längere Zeitdauer hinweg möglich, mit relativ einfachen, griffigen Ergebnissen positive handlungsverändernde Effekte zu erzielen.

5.4. Rasch wirksame Massnahmen - Auswirkungen von Emissionen bei Industrie und Gewerbe (Vollzugskontrolle / teiweise Wirkungskontrolle - Expertenbefragung)

Aufgrund einer Expertenbefragung (Verantwortliche KIGA) sind Vollzugsprobleme und teilweise Effekte (Energiespareffekte, Mehrkosten, Arbeitsplatzeffekte) der Einhaltung von Grenzwerten im Rahmen der Luftreinhalteverordnung bei Industrie- und Gewerbebetrieben erfasst worden (Beantwortung Motion Schmid).

Anhand von Plausibilitätsüberlegungen sind die Einzeleffekte in einen grösseren Zusammenhang gestellt worden (volkswirtschaftliche Tragbarkeit, Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit) .

Die Befragung gelangt zum Schluss, dass die Einhaltung der Grenzwerte bei den Industriebetrieben zu keinen nennenswerten Problemen führt. Gewisse Schwierigkeiten bekunden die Gewerbebetriebe. Obwohl die Grenzwerte teilweise problemlos noch tiefer angesetzt werden könnten, sind die Ziele der Luftreinhalteverordnung mit Grenzwerten alleine nicht zu erreichen.

Der Bericht ist von der Politik nicht zur Kenntnis genommen worden. In der Oeffentlichkeit fand er ein relativ schwaches Echo. In dreispaltigen Artikeln ist von den meisten Berner Zeitungen die aussagekräftige Zusammenfassung übernommen worden.

5.5. Defizitentwicklung KTU-Bahnen (Zielerreichungskontrolle - statistische Erhebungen)

Ausgehend von unterschiedlichen Defizitbegriffen sind die Entwicklungen von 1975 - 1983 bzw. 1983 - 1987 der KTU-Bahnen untersucht und mit der gesamtschweizerischen Entwicklung verglichen worden. Allerdings sind nur beschränkt Rückschlüsse auf Massnahmen bzw. exogene Faktoren möglich. Immerhin kann die politisch wichtige Feststellung gemacht werden, dass sich die Defizite von 1983 - 1987 stabilisiert haben.

6. LAUFENDE / GEPLANTE ERFOLGSKONTROLLEN IN DER VEWD

Im Folgenden wird ein erster Ueberblick über laufende und geplante Erfolgskontrollen in der VEWD gegeben. Eine Zusammenstellung wird in Abbildung 6 vorgenommen.

6.1. Oeffentlicher Verkehr

6.1.1. Bäre-Abi / Tarifverbunde

Die Arbeiten für das Bäre-Abi sind bereits angelaufen. Es werden verkehrliche, finanzielle und verhaltensmässige Aspekte geprüft. Allenfalls kann für bestimmte Bereiche noch eine Koordination vorgenommen werden.

Für weitere Tarifverbunde sind ebenfalls Erfolgskontrollen vorzunehmen. Dabei dürften die Erfahrungen Bäre-Abi wichtige Hinweise geben für das weitere Vorgehen. Gleichzeitig sind die Erfahrungen der Kantone Basel (Nordwest-Schweiz), Luzern und Solothurn (Grenchen-Solothurn) einzubeziehen.

6.1.2. Datenbank öffentlicher Verkehr - Zielerreichungskontrollen

Zur Zeit wird vom Amt für öffentlichen Verkehr eine Datenbank "Oeffentlicher Verkehr" aufgebaut. Es werden aggregierte Zahlenreihen und Angaben über einzelne Bahnen erfasst. Ebenfalls ist der Einbezug exogener Faktoren geplant.

In einem ersten Schritt können reale, jährliche Vergleiche von Teilaggregaten vorgenommen werden (beispielsweise Vergleich der Defizitentwicklung einer Bahn zu allen Bahnen des Kantons Bern). Die Datenbank wird somit Zielerreichungskontrollen für zahlreiche Indikatoren erlauben.

Hingegen können nur beschränkte Aussagen über die Unternehmenspolitik einzelner Bahnen oder die Wirkung bestimmter Massnahmen gemacht werden. Bestenfalls lassen sich gewisse Rückschlüsse bei grossen Abweichungen und vor allem bei einer guten Kenntnis der Bahnen ziehen.

Abbildung 6: Laufende / geplante Erfolgskontrollen VEWD

	laufend	geplant	Prioritäten	Abschluss der Arbeiten
Verkehr				
Bäre-Abi	x		1	
Tarifverbundkonzept		x	1	
Datenbank öV				
- Zeitreihen	x		1	1990
- Wirkungsanalysen		x	2	1991
Neue Angebote öV	x		1	
Energie				
2. Energiebericht	x			abgeschlossen
Ausbau Energiestatistik		x	1	offen
Erneuerbare Energien	x	x	2	1991/92
Energietechn. Nachweis	x	x	1	1990/91
VHKA		x	1	1990/91
Umwelt				
Schutzzonen		x	2	1991/92
Nitratprogramm	x	x	1	
UVP	x		1	1990
Abwasser				
Subventionen	x	x	2	offen
Gewässerschutz-bewilligungen		x	2	offen
Abfall				
Sackgebühren	abgeschlossen			
GSA				Vorstufe
Gewässerschutzleitbild	x		1	Erfolgskontrollen
Kompostverwertung	x		1	offen
Klärschlammverwertung			1	offen

Kommentar:

Die vorliegende Abbildung umfasst die bereinigten Projekte, wie sie anlässlich des Direktionsrapportes der VEWD vom 25. Juni 1990 festgelegt worden sind. Ein Teil der Projekte ist im Textteil nicht beschrieben (neue Angebote OeV, Gewässerschutzbewilligungen, Gewässerschutzleitbild, Kompostverwertung, Klärschlammverwertung). Die Prioritäten differieren teilweise mit den Aussagen in den schriftlichen Ausführungen. Für die weitere Bearbeitung gelten die Prioritäten der Abbildung 6.

Deshalb ist in einem weiteren Schritt ein Modell über mögliche Wirkungsmechanismen zu erstellen, das die Durchführung von Wirkungskontrollen bzw. Effizienzkontrollen (der jeweilige Aufwand ist relativ einfach zu erfassen) erlaubt. Gleichzeitig sind die exogenen Faktoren (ländlicher Raum, Ausbau MIV, Siedlungsentwicklung) einzubeziehen.

Wirkungskontrollen im OeV kommt eine hohe Priorität zu. Allerdings sind schlüssige Resultate nur mit einem recht grossen Aufwand und bei einer Betrachtung über einen längeren Zeitraum möglich.

6.2. Energie

6.2.1. Zweiter Energiebericht

Der zweite Energiebericht ist laut Energiegesetz ein Instrument für Erfolgskontrollen. Der vorliegende Bericht und die Studienaufträge enthalten mehr oder weniger ausführliche Erfolgskontrollen (siehe dazu auch Kapitel 5). In einigen Bereichen sind vor allem Vollzugskontrollen durchgeführt worden. Für die Elektrizitätstarife und die volkswirtschaftlichen Auswirkungen liegen Wirkungskontrollen vor.

Ein dritter Energiebericht dürfte frühestens in vier Jahren an die Hand genommen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten die Erfolgskontrollen wesentlich verbessert und systematisiert werden, wie dies auch in einem Leitsatz des zweiten Energieberichtes gefordert wird. Ein wesentlicher Bestandteil zukünftiger Erfolgskontrollen im Energiebereich ist der Aufbau einer Energiestatistik.

Vorläufig stehen für den Energiebereich folgende Bereiche im Vordergrund:

6.2.2. Erneuerbare Energien

Es besteht eine Datenbank über die eingereichten bzw. unterstützten Gesuche zur Förderung der erneuerbaren Energien (Sub-Alt). Die bisherigen Möglichkeiten einer gezielten Auswertung (z.B. nach Regionen, Anlagengrösse, Produzent) sind allerdings beschränkt.

In einem ersten Schritt sind prioritär Vollzugskontrollen (wo, wieviele Verfügungen usw.) und Zielerreichungskontrollen aufzubauen. Dabei sind die Fragestellungen klar zu formulieren.

Ebenso dringlich ist der Aufbau von Wirkungskontrollen. Mögliche Wirkungen sind modellhaft darzulegen. In einem ersten Schritt sind aufgrund von Expertengesprächen erste empirische Absicherungen vorzunehmen. In einer nächsten Phase drängen sich vertiefte Untersuchungen auf. In jedem Fall sind relativ rasch exemplarische Beispiele aufzuarbeiten, welche die Wirkungen der Unterstützungen plausibel demonstrieren.

6.2.3. Energietechnischer Massnahmennachweis

Die Auswertung des energietechnischen Massnahmennachweises ist in den kommenden Monaten einer breiten Oeffentlichkeit bekanntzumachen.

Weitergehend ist die effektive Anwendung der Normen am Bau zu überprüfen (Vgl. dazu Leitsatzdekret 2. Energiebericht).

In einem weiteren Schritt sind Modelle darzulegen, die einen effizienten Vollzug des energietechnischen Massnahmennachweises erlauben. Abgestützt auf die bisherigen Erfahrungen und aufgrund von Expertengesprächen sind entsprechende Vorschläge zu entwickeln. Eine Abstimmung mit dem Baubewilligungsverfahren ist notwendig.

6.2.4. VHKA

Am 1. April 1989 ist im Kanton Bern die VHKA eingeführt worden.

Eine erste Vollzugskontrolle ist deshalb sinnvoll. In einem separaten Papier sind die entsprechenden Fragestellungen zu formulieren.

Allenfalls ist in einem weiteren Schritt in Anlehnung an die Studie des Kantons Baselland eine Wirkungskontrolle in die Wege zu leiten.

In einem ersten Arbeitsgang sollen die Akzeptanz bei Neubauten und die ausgewiesenen Mehrkosten analysiert werden. Weiter sind in einem repräsentativen Verfahren Altbauten zu überprüfen. Die effektiven Einspa-

rungen sind in den Vordergrund zu stellen. Vergleiche mit anderen Kantonen sind einzubeziehen (z.B. Baselland).

6.3. Umwelt

6.3.1. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Eine Studie ist durch die KUS in Auftrag gegeben worden (W. Zimmermann). Im Vordergrund steht eine Vollzugskontrolle, wobei der Prozessanalyse grosses Gewicht beizumessen ist. In einem beschränkten Umfang können ebenfalls Effizienzaspekte mitberücksichtigt werden. Die zu analysierenden Effekte sollten vorgängig in einem Wirkungsmodell festgelegt werden. Es ist dringend notwendig, dass von Seiten der Verwaltung die kritischen Fragen ausführlich formuliert werden. Ebenfalls ist eine Koordination mit den anderen Erfolgskontrollen der VEWD anzustreben.

Neben der Schriftenanalyse sind Expertengespräche und evtl. Umfragen durchzuführen. Nach Möglichkeit sind parallel dazu laufende Studien (BUWAL, andere Kantone zu berücksichtigen. Im Rahmen des NFP 27 sind bereits Untersuchungen zur UVP in die Wege geleitet worden.

Die Studie ist prioritär, da die UVP als neues Instrument sehr umstritten ist, aber auch sehr unterschiedliche Beurteilungen über die Wirkungen vorliegen.

6.3.2. Ueberprüfen der Schutzzonen

Seit 1971 kennt das Gewässerschutzgesetz die Ausscheidung von Schutzzonen zur vorsorglichen Sicherung des Grundwassers. Der Vollzug dieser Massnahme ist recht gut vonstatten gegangen. Allerdings ist unklar, inwiefern die ausgeschiedenen Schutzzonen tatsächlich auch beachtet werden bzw. die erwarteten positiven Wirkungen auch eintreten. Im Leitbild VEWD sind erste Ziele über Schutzzonen formuliert worden (S. 13/14).

Voraussichtlich sollen die Schutzzonen ausgedehnt werden. Bevor dieser Schritt effektiv eingeleitet wird, sollten die bisherigen Erfahrungen und Wirkungen aufgearbeitet werden. Dabei steht eine Wirkungskontrolle im Vordergrund, welche sowohl die Beachtung bzw. Einhaltung der Schutzzonen analysiert. Es ist

nicht auszuschliessen, dass statt der Ausscheidung weiterer Schutzzonen andere Massnahmen ergriffen werden müssen (Reduktion der generellen Umweltbelastung durch die Landwirtschaft, allenfalls bessere Kontrollen der bewirtschafteten Schutzzonen, generelle Anreize zur Erhaltung der Grundwasser).

6.3.3. Nitratprogramm

Im Rahmen des Nitratprogrammes sind Erfolgskontrollen angelaufen, die von der KUS betreut werden. Die Arbeiten werden weitergeführt. Allenfalls kann eine gewisse Koordination vorgenommen werden.

6.4. Abwasseranlagen

Im Auftrag der Finanzdirektion führt die Firma Ecoplan eine erste Erfolgskontrolle über die Subventionen für Abwasseranlagen durch. Ein Bericht liegt vor. Aufgrund der Expertengespräche konnten relativ allgemeine Aussagen gemacht werden. Allerdings fehlen systematische Datenreihen, um eigentliche Erfolgskontrollen durchführen zu können. Vertiefte und zeitraubende Erhebungen müssten gemacht werden, die in einem grösseren Auftrag abgedeckt werden sollten.

Der vorliegende Bericht zeigt auch, dass ein frühzeitiges Einbeziehen alternativer Massnahmen recht interessante Anregungen auslöst (effektivere und effizientere Massnahmen mit einem geringeren Aufwand für den Kanton, z.B. konsequente Einführung von Abwasserabgaben aufgrund der Beanspruchung der Gewässer).

Mit dem in Auftrag gegebenen Gewässerschutz-Leitbild werden Erfolgskontrollen in Angriff genommen. Beispielsweise sollte in diesem Zusammenhang die Investitionstätigkeit in schwach besiedelten Gebieten mitgeprüft werden. Die Arbeiten sollten bis Ende Jahr abgeschlossen sein. Die Federführung liegt bei dem GSA.

6.5. **Abfall-Kehricht-Sackgebühren - Aufhebung Subventionen**

Die Kehricht-Sackgebühren sind einer gründlichen Erfolgskontrolle unterzogen worden (Informationsbulletin des Gewässerschutzamtes, 1/90, Bern 1990). Zudem wird die Aufhebung der Abfallsubventionen geprüft (Studie Häusermann, Bern 1990). Weitere Massnahmen zur Abfallvermeidung liegen nicht im kantonalen Handlungsspielraum, so dass sich weitere Erfolgskontrollen erübrigen.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Notwendigkeit von Erfolgskontrollen

Die Durchführung von Erfolgskontrollen ist dringend notwendig. Die wichtigsten Argumente sind: Finanzknappheit, höhere Effektivität und Effizienz, Modifikation der bestehenden Massnahmen, Entwicklung einer umfassenderen, aktiveren Politik im Interesse der Umwelt.

Einfache, klare Fragestellungen

Die Komplexität von Erfolgskontrollen erfordert vorgängig klare Fragestellungen: Die Interessen der Verwaltung, der Politik und der Oeffentlichkeit sind umfassend abzuklären und offen zu legen.

Ohne einfache, klare Fragestellungen können Erfolgskontrollen kaum erfolgreich durchgeführt werden. Die Gefahr ist gross, dass mit einem grossen Aufwand wenig relevante Details erhoben werden.

Frühzeitige Planung und Einbezug

Erfolgskontrollen sollten frühzeitig vorgesehen werden. Bereits im Planungsprozess sind die notwendigen Vorbereitungen vorzunehmen. Die Datenerfassung wird erleichtert. Vorher/Nachher-Vergleiche können vorgenommen werden.

Schmale und systematische Datenbasis

In den meisten Fällen fehlen systematische Datenreihen für umfassendere Erfolgskontrollen. Eine Systematisierung der Informationsgrundlagen ist anzustreben. Klare Fragestellungen, aber auch analytische und methodische Ueberlegungen, haben die Verbesserung der Datenbasis anzuleiten.

Eher einfache, transparente Methoden verwenden

Es empfiehlt sich, einfache, transparente Methoden zu verwenden. Die Nachvollziehbarkeit ist eher gegeben. In diesem Sinne sind die pragmatische Methode, Befragungen und Umfragen sowie evtl. Kosten-Nutzen-Analysen in den Vordergrund zu rücken.

Rückkopppelung zur Planung sicherstellen - Umsetzung / Lernprozesse

Erfolgskontrollen dürfen nicht Selbstzweck bleiben. Sie müssen zu einem optimaleren Einsatz bestehender und neuer Massnahmen führen. Eine möglichst direkte Umsetzung der Erkenntnisse der Erfolgskontrollen durch die einzelnen Vollzugsinstanzen ist sehr erwünscht. Am ehesten ist dies möglich, wenn Erfolgskontrollen zu Lernprozessen führen und effektiv bessere Vorschläge gemacht werden können, die sich auch realisieren lassen.

Ebenfalls müssen Erfolgskontrollen in die Planungstätigkeit Eingang finden. Die Ist-Analysen werden dadurch substantiell verbessert. Zudem wird eine verbesserte Grundlage für ex-ante-Analysen geschaffen.

Verwaltungsanalysen versus Experten

Die VEWD-Erfahrungen zeigen, dass Expertengutachten nicht unbedingt auf eine grössere Akzeptanz bei den politisch interessierten Kreisen stossen. Mit Expertengutachten kann aber in jedem Fall ein Wissenstransfer erzielt werden. Die zwingende Voraussetzung ist dabei, dass die Aufträge an Externe problemorientiert und umfassend von Seiten der Verwaltung formuliert werden. Andernfalls kann vorhandenes Expertenwissen nicht effizient genutzt werden.

In jedem Fall sind die notwendigen Kapazitäten für die Aufarbeitung von Erfolgskontrollen und teilweise die Bearbeitung sicherzustellen. Ebenfalls ist eine kompetente Begleitung der Studien notwendig.

Politische Führungsaufgabe

Die politische Führung muss Erfolgskontrollen mittragen. In geeigneter Form sind zudem Aengste und Widerstände

gegen Erfolgskontrollen abzubauen. Es ist ein Klima der dauernden Lernbereitschaft durch genügende Motivation zu schaffen.

PR von Erfolgskontrollen

Berichte über Erfolgskontrollen können erst längerfristig wirksam werden. Sie müssen auf ein verständliches, nachvollziehbares Niveau transformiert werden. Es sind Gelegenheiten zu schaffen, damit die Resultate verbreitet werden können. Bisher ist dies der VEWD eher nur beschränkt gelungen.

Neben der verwaltungsinternen Information sind vor allem externe Interessenten gezielt anzusprechen. Der Erfolg von Erfolgskontrollen ist nicht zuletzt an der gezielten Umsetzung zu messen.

LITERATURVERZEICHNIS

Bircher J., Formen soziologischer Berufspraxis: Evaluation im Gesundheits- und Fürsorgewesen, in Schweiz. Zeitschrift für Soziologie, S. 415, Bern 1988

Brugger E.A., Hanser Ch., Evaluation Mischkredite anhand der Fallbeispiele Kamerun und China, Bern 1989

Bundesrechnungshof, Erfolgskontrolle finanzwirksamer Massnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Stuttgart 1989

Bussmann W., Die Evaluationstätigkeit der DEH: Planung, Monitoring und Evaluation, Arbeitspapier Bern o.J.

Bussmann W., Evaluation in den Kantonen, Arbeitspapier Bern 1989

Ecoplan, Volkswirtschaftliche Auswirkungen energiepolitischer Massnahmen des Kantons Bern, Bern 1989

Ecoplan, Grundlagen für die Erfolgskontrollen von Subventionen des Kantons Bern, 1990

Elektrizitäts-Tarifpolitik, EWI, Zürich 1989

Informationsbulletin des Gewässerschutzamtes, 1/90, Bern 1990

KUS, Jahresplanung 1990

Meier R., Elsasser H., Die Industriepolitik im Wallis, Eine empirische Untersuchung zur Erfolgskontrolle, in: DISP-ORL, Nr. 53, S. 35-41, Zürich 1979

Nationales Forschungsprogramm 27-NFP 27, Wirksamkeit staatlicher Massnahmen, Ausführungsplan Oktober 1989

Nuspliger K., Wirksamkeit staatlicher Massnahmen - Gesetzesevalution, Bern 1989

scr, Mehr Erfolgskontrollen, weniger Hektik, NZZ 10./11. März, S. 21, Nr. 59, 1990

Studie Häusermann, Bern 1990

Zweiter Bericht des Regierungsrates über die Energiepolitik des Kantons Bern, 2. Mai 1990