

Bundesamt für Umwelt

---

# Programmverhandlungen NFA: Evaluation

---

Zusammenfassung  
19. November 2008

081118\_504\_be\_evaluation\_programmverhandlungen\_nfa\_november\_zusammenfassung.doc

---

**Erarbeitet durch**

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich  
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

**AutorInnen**

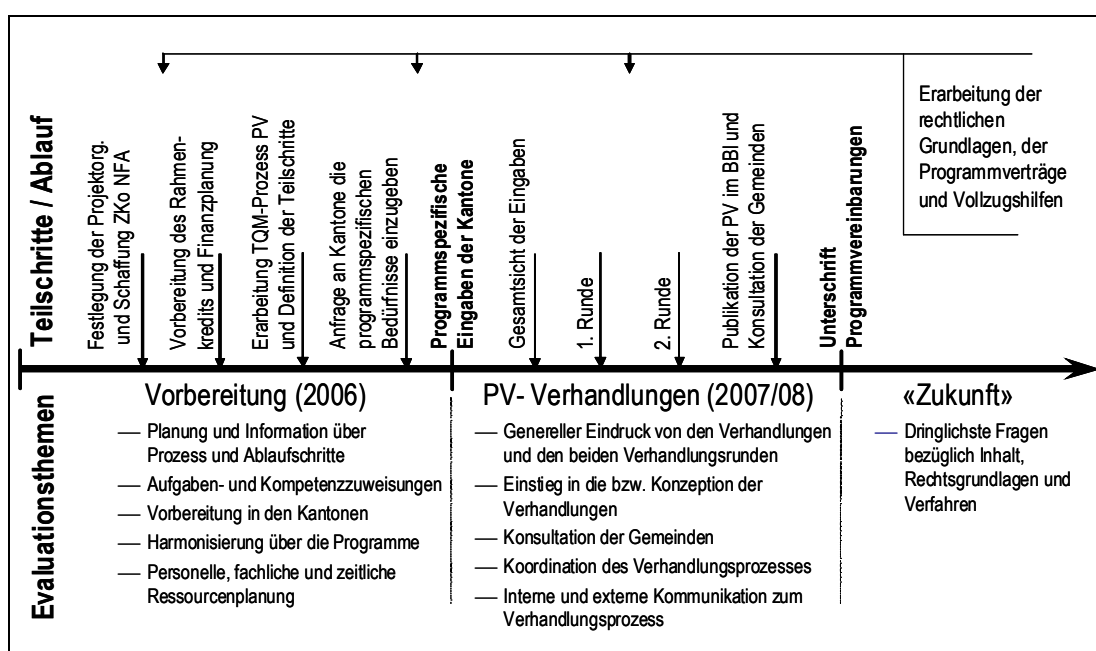
Annette Jenny, lic. phil. I  
Georg Klingler, dipl. Umwelt-Natw. ETH  
Barbara Haering, Dr. sc. nat.

Dateiname: 081118\_504\_be\_evaluation\_programmverhandlungen\_nfa\_november\_zusammenfassung.doc  
Speicherdatum: 19. November 2008

## Zusammenfassung

### Aufgabenstellung für die Evaluation

Im Jahre 2007 fanden die ersten NFA-Programmverhandlungen im Umweltbereich statt. econcept evaluierte diese Programmverhandlungen, um Erfahrungen, Stärken und Schwächen des Verhandlungsmanagements systematisch auszuwerten und Optimierungsvorschläge im Hinblick auf die nächsten Programmverhandlungen erarbeiten zu können. Die Evaluation umfasste den gesamten Prozess der Vertragsverhandlungen inklusive ihrer unmittelbaren Vorbereitung. Nicht in die Evaluation einbezogen wurden die mehrjährigen Vorarbeiten auf konzeptioneller sowie fachtechnischer Ebene. (Vgl. Figur 1)



Figur 1: Skizze des in der Evaluation betrachteten Prozesses und der dazugehörigen Evaluationsthemen

Analysiert wurden Organisation und Abläufe innerhalb des BAFU, die Verfahren zwischen Bund und Kantonen sowie die Verfahren innerhalb der Kantone. Es ergaben sich somit folgende drei Fragenbereiche:

- *Vorbereitung der Programmverhandlungen:* Wie werden Ablauf, Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen beurteilt? Wie verlief die Vorbereitung der Programmverhandlung? Wie gestaltete sich die Harmonisierung über die Programmbereiche? Wie werden die personellen, fachlichen und zeitlichen Ressourcen für Vorbereitung und Verhandlungen beurteilt?
- *Ablauf der Vertragsverhandlungen:* Was war der generelle Eindruck von den Verhandlungen? Wie wird der Verhandlungsspielraum beurteilt? Zu welchen Erkenntnissen haben die Vertragsverhandlungen geführt? Wie wird der Ablauf der Verhandlungen beurteilt? Wie wird die (Termin-) Koordination des Verhandlungsprozesses beurteilt? Wie wird die Kommunikation zum Verhandlungsprozess beurteilt?

- *Zukunft der Programmvereinbarungen*: Welches sind die dringlichsten inhaltlichen, rechtlichen und verfahrensbezogenen Fragen, die vor der zweiten Programmphase geklärt werden müssen?

### **Vorgehen und Methodik der Evaluation**

Für die Programmverhandlungen waren die verschiedenen Hierarchiestufen des BAFU sowie die Kantone gemeinsam verantwortlich. Die Evaluation berücksichtigte deshalb die Erfahrungen und Sichtweisen aller Stufen:

- *BAFU-Direktion*: Einzelgespräche mit BAFU Direktor Bruno Oberle sowie mit der zuständigen Vizedirektorin Christine Hofmann
- *Büro PL NFA im Umweltbereich*: Gemeinsames Gespräch mit den drei Projektleitern
- *Fachabteilungen BAFU*: Gemeinsames Gespräch mit den Programmverantwortlichen sowie einzelnen Fachpersonen (insgesamt 8 Personen)
- *Kantone*: Gespräche mit den Verhandlungsleitern und ausgewählten Fachpersonen aus vier Kantonen (AI, FR, GR, SO; insgesamt 14 Personen)

Die Gespräche wurden anhand eines Fragebogens mit geschlossenen und offenen Fragen geführt. Bei den Gruppengesprächen wurde eine Einschätzung auf einer vierstufigen Skala verlangt.<sup>1</sup> Ebenso wurden Verbesserungsvorschläge gesammelt. Mit diesem Vorgehen konnten sowohl quantitative wie qualitative Aussagen gemacht und eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Themen erreicht werden.

### **Ergebnisse der Evaluation**

Die Ergebnisse der Evaluation werden im Folgenden für die Fragenbereiche Vorbereitung der Verhandlungen und Ablauf der Verhandlungen präsentiert.

#### *Vorbereitung der Verhandlungen*

*Ergebnisse Befragung BAFU*: Die meisten Befragten beurteilten die rollende Planung, die die ursprüngliche Planung teilweise ersetzte, eher negativ. Eher positiv wurde jedoch der Grundsatz der Harmonisierung der Abläufe beurteilt. Bezüglich der Kompetenz- und Aufgabenzuweisungen für die Teilschritte im BAFU gingen die Meinungen auseinander. Die Verfügbarkeit personeller, fachlicher und zeitlicher Ressourcen für die Vorbereitung der Programmverhandlungen wird insbesondere von den befragten Fachabteilungen als knapp beurteilt.

*Ergebnisse Befragung Kantone*: Eher positiv empfanden die Kantone die Rechtzeitigkeit und den Umfang der Informationen über den Ablauf der Programmverhandlungen. Als wenig transparent erschien den Kantonen die Tatsache, dass der Bund bei Verhandlungsbeginn seine finanziellen Möglichkeiten nicht auf den Tisch legte. Auch wurde der Gesamtablauf der ersten Phase für die Kantone erst im Nachhinein ersichtlich. Die Infor-

---

<sup>1</sup> Skala: ja / eher ja / eher nein / nein bzw. gut / eher gut / eher schlecht / schlecht.

mationsflüsse innerhalb der Kantone wurden positiv beurteilt, doch gäbe es aus Sicht der Verantwortlichen Optimierungspotenzial, insbesondere durch klare Ansprechpersonen im Kanton. Zudem nahmen die Kantone die Aufteilungen und Zuweisungen innerhalb des BAFU nicht genau wahr. Sie erkannten lediglich jene Stellen, mit denen sie direkt Kontakt hatten (Fachabteilungen und ZKo). Die Vorbereitung in den Kantonen verlief unterschiedlich, je nach Fachbereich und Phase des Prozesses. Schwierigkeiten in der Planung wurden insbesondere auf die mangelnden Vorgaben zu inhaltlichen und finanziellen Rahmenbedingungen des Bundes und auf knappe Zeiträume zurückgeführt. Die Kantone erlebten einen erheblichen Mehraufwand und eher knappe Zeitressourcen. Gewünscht werden insbesondere mehr Zeitressourcen für kantonsinterne Prozesse.

#### *Ablauf der Verhandlungen*

Bei den Fachabteilungen des BAFU und bei den Kantonen überwiegen negative Rückmeldungen zu den Verhandlungen. Zwar wurde das Zusammenkommen von Bund und Kanton grundsätzlich begrüsst, die Verhandlungen wurden jedoch angesichts des mangelnden (finanziellen) Verhandlungsspielraums negativ beurteilt. Die Gesuche der Kantone überstiegen die verfügbaren Mittel des Bundes bei Weitem. Dies wirkte sich auf den gesamten Verhandlungsprozess aus. Dementsprechend wurde der Einstieg in die Verhandlungen durch Gesuche der Kantone von den meisten Akteuren als wenig sinnvoll beurteilt. Die meisten wünschen sich klare finanzielle und inhaltliche Schwerpunkte des Bundes als Grundlage der Verhandlungen.

Die Durchführung zweier Verhandlungsrunden wurde prinzipiell begrüsst. Die Koordination zwischen BAFU und Kantonen wurde ebenfalls positiv beurteilt, ebenso die interne Koordination im BAFU während der Programmverhandlungen. Zur internen Kommunikation im BAFU wurden unterschiedliche Rückmeldungen formuliert: positiv wurden die mündlichen, informellen Kommunikationswege sowie die Workshops beurteilt. Die schriftlichen Informationen wurden eher negativ beurteilt. Auch die Kantone beurteilen den informellen, mündlichen Kontakt besser als die schriftlichen Unterlagen, die als inkonsistent wahrgenommen wurden. Form und Zeitpunkt der Gemeindegkonsultation wurde von den Kantonen sehr negativ beurteilt, insbesondere da aufgrund des späten Zeitpunkts und des mangelnden Verhandlungsspielraums unklar war, wie diese Konsultation umgesetzt werden sollte.

#### **Folgerungen aus der Evaluation**

Aus den Ergebnissen der Evaluation ist ersichtlich, dass es Verbesserungspotenzial für die Verfahrensabläufe und für die interne Organisation der Umsetzung NFA im BAFU gibt. Dies betrifft insbesondere folgende Punkte:

- *Implementierung einer NFA-Kultur:* Die ersten Programmverhandlungen stellten für alle Beteiligten eine Umstellung und einen Lernprozess dar. Für eine nächste Programmphase gilt zu überlegen, wie – insbesondere auf Ebene der Fachabteilungen BAFU – die neuen Rollenbilder aber auch das dazu benötigte Fachwissen in den Be-

reichen Recht, Verhandlungsführung und Projektmanagement gestärkt werden könnten. Überdies bestehen auf der Fachtechnischen Ebene noch Unklarheiten darüber, wie gewisse Leistungen definiert werden. Für die Stärkung des Leistungsgedanken der NFA müssen Leistungen besser definiert werden und das Kosten/Nutzen-Verhältnis (Preis-Leistung) im Prozess mehr in den Vordergrund gestellt werden.

- *Rahmenbedingungen und Verhandlungsspielraum:* Zentrales Votum aller Akteure ist, dass der Verhandlungsspielraum zu gering war. Es gilt grundsätzlich zu diskutieren, ob und wie dieser Spielraum vergrössert werden kann. In den Gesprächen wurde zudem betont, dass die Rahmenbedingungen und Strategien der Verhandlungen im Verlauf des Prozesses geändert wurden. Rahmenbedingungen und Verhandlungsspielräume sollten daher für die nächsten Programmverhandlungen frühzeitig verbindlich kommuniziert werden.
- *Abläufe, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten:* Aus den Evaluationsergebnissen ist ersichtlich, dass Abläufe, Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen innerhalb des BAFU nicht für alle Beteiligten klar waren. In Zukunft sollten diese vor dem Prozess eindeutig definiert und kommuniziert und während des Prozesses besser gelebt werden.
- *Ressourcen:* Die Stärkung bzw. der verbesserte Einsatz personeller, fachlicher und zeitlicher Ressourcen wird anzustreben sein – dies insbesondere für die Vorbereitung der Programmverhandlungen sowie im Übersetzungsdienst. Dieses Anliegen wird durch eine verbesserte Ablaufplanung, welche auf den Erfahrungen dieser ersten Programmverhandlungen aufbaut, erreicht werden können.
- *Kommunikationsleistungen:* Die Informationen während des gesamten Prozesses sollten in Zukunft gezielter, gebündelter und rechtzeitiger bei den Empfängern eintreffen. Insbesondere die schriftlichen Unterlagen und Übersetzungen sind zu verbessern und mit der mündlichen Kommunikation abzugleichen. Auch auf Seiten der Kantone sollten klare Ansprechpersonen bestimmt werden, damit die Kommunikationsprozesse zwischen Bund und Kantonen sowie innerhalb der Kantone verbessert werden können.
- *Einstieg in die Verhandlungen:* Die meisten Akteure sind der Meinung, dass der Bund den Kantonen zumindest seine Rahmenbedingungen vor der Gesuchseinreichung kommunizieren sollte. Wichtig ist, dass der Verhandlungsprozess trotzdem einen "politischen" Abschluss finden kann, und dass der "Lead" beim BAFU bleibt. Aber auch, dass die Vorstellungen der Kantone und ihr ortsspezifisches Wissen für die Verhandlungen einbezogen werden.
- *Abläufe innerhalb der Kantone:* Die Abläufe innerhalb der Kantone – und die Zeit, die dafür eingeräumt werden muss – wurden unterschätzt. Dies betrifft insbesondere die kantonalen Entscheidungsprozesse.
- *Gemeindekonsultation:* Überdies wird die aktuelle Form sowie der gewählte Zeitpunkt der Gemeindekonsultation von den Kantonen sehr negativ beurteilt. Die Anforderung

des Subventionsgesetzes und ihre Umsetzung sollten für die nächsten Programmverhandlungen grundlegend überdacht werden.

Mit diesen und gegebenenfalls weiteren Massnahmen sollte der relativ hohe Aufwand, der für Vorbereitung und Durchführung der ersten Programmverhandlungen notwendig war, im Hinblick auf die nächsten Programmverhandlungen reduziert werden können