

Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Umwelt

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 28. Januar 2010

Das Wichtigste in Kürze

Das vorliegende Geschäftsprüfungsaudit liefert eine summarische Beurteilung der politischen und betrieblichen Führung des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). Es wurde von der Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates durchgeführt.

Im Zentrum der Untersuchung steht die Frage, ob das Instrumentarium für die politische und betriebliche Steuerung des BAFU zweckmässig ist, um die Aufgabenerfüllung durch das Amt zu gewährleisten. Um diese Frage zu beantworten, wurde der amtsinterne Steuerungskreislauf rekonstruiert und anhand eines standardisierten Rasters bewertet. Zudem wurde die Anbindung an die übergeordnete Steuerung – Bundesrat und Departement wurden dabei gemeinsam betrachtet – untersucht. Die Erhebungen (Interviews und Besuche vor Ort, standardisierte und telefonische Befragungen, Dokumentenanalysen) fanden zwischen Juni und Oktober 2009 statt.

Insgesamt funktioniert die amtsinterne Steuerung des BAFU. Die Direktion setzt bewusst Prioritäten und überwacht deren Umsetzung. Das Steuerungsinstrumentarium ist vorbildlich, indem es Aufgaben und Ressourcen verbindet und damit eine integrierte Steuerung ermöglicht. Gegenwärtig wird das BAFU primär über die Tätigkeiten gesteuert. Eine wirkungsorientierte Steuerung ist aufgrund von unklaren Zieldefinitionen noch nicht möglich. In verschiedener Hinsicht – nicht zuletzt bei der technischen Umsetzung – besteht noch Optimierungspotenzial. Eher schwach ist nach wie vor die Verankerung des Instrumentariums bei den unteren Führungsstufen. Durch weitere Vereinfachungen und eine breitere Verwendung der Informationen könnte das Kosten/Nutzen-Verhältnis noch verbessert werden.

Die Partner und Zielgruppen des BAFU sind mit den Leistungen des Amtes mehrheitlich zufrieden. Die Mitarbeitenden werden als kompetent und zuvorkommend wahrgenommen. Das BAFU betreibt eine systematische Beziehungspflege. Das Verhältnis zu Bundesstellen und zu kantonalen sowie interkantonalen Behörden hat sich in den letzten Jahren verbessert. Die Interessenorganisationen beurteilten ihre Beziehung zum BAFU unterschiedlich. Gemäss verschiedenen amtsexternen wie auch -internen Befragten versucht das BAFU, durch einen gezielten Einbezug externer Partner politische Unterstützung für seine Anliegen zu mobilisieren.

Die Mitarbeitenden des BAFU sind im Quervergleich der Bundesverwaltung überdurchschnittlich zufrieden mit ihrer Arbeit und weisen ein hohes ideelles Engagement für ökologische Interessen auf. Die Strategie der Amtsdirektion weg vom reinen Umweltschutz hin zu einer Ressourcenpolitik, die auch wirtschaftliche und soziale Aspekte berücksichtigt, wird von den Mitarbeitenden noch nicht durchwegs gelebt. Ausserdem erschweren Zielkonflikte in den gesetzlichen Grundlagen die Definition einer gemeinsamen Strategie.

Das formalisierte Steuerungsinstrumentarium von Bundesrat und Departement ist beschränkt. Es werden wenige Vorgaben gemacht und kaum systematische Überprüfungen durchgeführt. Die Steuerung ist eher reaktiv, doch dürften die klar definierten Aufsichtszuständigkeiten beim Generalsekretariat eine gewisse Kontrolle gewährleisten.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	2460
Abkürzungsverzeichnis	2462
1 Einleitung	2463
1.1 Auftrag	2463
1.2 Vorgehen	2463
1.2.1 Untersuchungsmodell	2464
1.2.2 Datengrundlage	2468
1.3 Das BAFU – ein Kurzporträt	2469
2 Das Steuerungsinstrumentarium	2470
2.1 Steuerungsinstrumentarium Bundesrat/UVEK	2470
2.2 Steuerungsinstrumentarium BAFU	2472
3 Analyse und Bewertung	2475
3.1 Planung Bundesrat/UVEK	2475
3.2 Planung BAFU	2477
3.3 Durchführung BAFU	2478
3.4 Überprüfung BAFU	2479
3.5 Überprüfung Bundesrat/UVEK	2480
3.6 Steuerungsergebnisse	2482
3.6.1 Partner und Zielgruppen des BAFU	2482
3.6.2 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAFU	2484
4 Gesamtwürdigung	2484
Materialien- und Dokumentenverzeichnis	2487
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	2494
Anhänge:	
1 Organigramm Bundesamt für Umwelt	2496
2 Bewertungsmodelle	2497
3 Steuerungsinstrumentarium	2500
4 Standardisierte Analyse und Bewertung nach Kriterien	2506
Impressum	2518

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BFS	Bundesamt für Statistik
BK	Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BR	Bundesrat
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BWG	Bundesamt für Wasser und Geologie
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GS	Generalsekretariat
KFP	Kernführungsprozess
KgA	Koordinationsgruppe Aktivitäten (eSTRAT, Kernführungsprozess)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NIS	Nichtionisierende Strahlung
OV-UVEK	Organisationsverordnung für das UVEK
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SCNAT	Akademie der Naturwissenschaften Schweiz
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VE	Verwaltungseinheit

Bericht

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht präsentiert die Ergebnisse des Geschäftsprüfungsaudits Bundesamt für Umwelt (BAFU). Einleitend werden der Auftrag und das Vorgehen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) geschildert und das BAFU vorgestellt. Kapitel 2 beschreibt den Gegenstand der Untersuchung, nämlich das Steuerungsinstrumentarium, über welches das BAFU geführt wird. In Kapitel 3 werden die wichtigsten Erkenntnisse aus der Analyse und Bewertung des Steuerungsinstrumentariums und die Ergebnisse der Steuerung dargelegt. Dieses dritte Kapitel gründet auf einer systematischen Auswertung in Anhang 4. Im abschliessenden vierten Kapitel wird eine Gesamtwürdigung vorgenommen.

1.1 Auftrag

Die Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat haben am 29. Januar 2009 beschlossen, ein Geschäftsprüfungsaudit zum BAFU durchzuführen. Die Untersuchung wurde durch die PVK im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) ausgeführt.

Beim Geschäftsprüfungsaudit handelt es sich um eine Organisationsanalyse, bei der die politische und betriebliche Führung einer Verwaltungseinheit des Bundes einer summarischen Beurteilung unterzogen wird. Nach den beiden Geschäftsprüfungsaudits zum Bundesamt für Sport¹ und zum Bundesamt für Veterinärwesen² wurde das Instrument im Hinblick auf seine dritte Anwendung noch stärker standardisiert und auf die inhaltliche Steuerung fokussiert, um die Abgrenzung zu Instrumenten anderer Aufsichtsorgane des Bundes zu verschärfen.

1.2 Vorgehen

Das Ziel des Geschäftsprüfungsaudits ist ein Überblick zu den Stärken und allfälligen Schwächen der Steuerung einer Verwaltungseinheit des Bundes, in der Regel eines Bundesamtes. Dabei wird auch die Schnittstelle zwischen der Verwaltungseinheit und dem Departement und Bundesrat in die Analyse einbezogen.

- ¹ Geschäftsprüfungsaudit des Bundesamts für Sport. Anhang zum Pilotprojekt «Geschäftsprüfungsaudit EDA/VBS» der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 18. Juni 2007, BBl 2008 4373.
- ² Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Veterinärwesen. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 9. März 2009, BBl 2009 6801.

1.2.1 Untersuchungsmodell

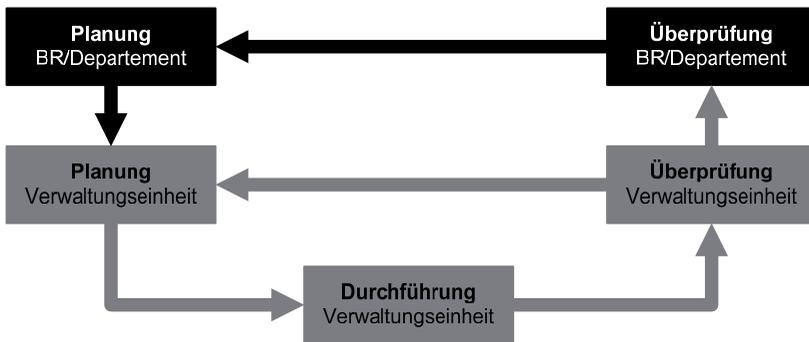
Die Leitfrage des Geschäftsprüfungsaudits lautet:

Ist das Instrumentarium für die politische und betriebliche Steuerung der Verwaltungseinheit zweckmässig, um die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten?

Um diese Leitfrage zu beantworten, wird der Steuerungskreislauf mit den drei Funktionen Planung, Durchführung und Überprüfung rekonstruiert. Im Zentrum steht die Steuerung innerhalb der untersuchten Verwaltungseinheit. Zusätzlich wird die Anbindung an die Steuerung auf übergeordneter Stufe untersucht, wobei Bundesrat und Departement zusammen als eine Steuerungsebene aufgefasst werden. Daraus ergibt sich ein Modell des Steuerungskreislaufs mit zwei Ebenen (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1

Modell des Steuerungskreislaufs



Quelle: PVK 2009

Das Geschäftsprüfungsaudit ist eine Untersuchung mittleren Aufwands; im Gegensatz zu einer Evaluation geht es weniger in die Tiefe, dafür stärker in die Breite. Der primäre Fokus liegt auf der inhaltlichen Steuerung (Aufgabenerfüllung), nicht auf der Ressourcensteuerung. Allerdings wird untersucht, ob die Instrumente für die inhaltliche Führung im Sinne einer integrierten Steuerung mit Ressourceninformationen verknüpft sind.

Unter Steuerungsinstrumenten werden *formalisierte* (d. h. schriftlich oder elektronisch vorhandene) Hilfsmittel zur Wahrnehmung der Steuerungsfunktionen verstanden, die für eine *wiederholte Anwendung* vorgesehen sind. Informelle Pausengespräche gelten im Unterschied zu protokollierten Sitzungen demnach nicht als Steuerungsinstrument. Das Definitionsmerkmal der wiederholten Anwendung schliesst ausserdem die Ad-hoc-Entscheidungsunterstützung aus der Analyse aus.

Formalisierte Instrumente liefern regelmässig gewisse Grundinformationen. Sie sind eine Voraussetzung für eine durchgängige Zielorientierung der Verwaltungseinheit (Ziele definieren, Ziele systematisch umsetzen, Zielerreichung überprüfen, Ziele anpassen). In einer konkreten Situation mögen Informationen über andere (informelle) Kanäle jedoch wichtiger sein. Die situative Steuerung wird als komplementär

zur formellen Steuerung betrachtet, doch ist sie im Rahmen eines Geschäftsprüfungsaudits keiner systematischen Analyse über den einzelnen Fall hinaus zugänglich.

Die Analyse und Bewertung folgt einem standardisierten Raster.³ Alle Instrumente werden erstens in Bezug auf ihre Konzeption, zweitens ihre Anwendung und drittens ihre Nutzung beurteilt. Die drei Aspekte Konzeption, Anwendung und Nutzung werden anhand von je zwei Kriterien bewertet. In Tabelle 1 wird das Bewertungsschema beschrieben. Für die empirische Erhebung wurden die Kriterien durch Indikatoren präzisiert. Diese Indikatoren sind in Anhang 2 aufgelistet.

Tabelle 1

Instrumenten-Bewertungsschema

Aspekt	Definition Aspekt	Kriterium	Definition Kriterienerfüllung
Konzeption	Die Konzeption bezieht sich auf das Instrument, «wie es geplant ist» (z.B. Vorgaben für Planung oder Reporting). Die Konzeption wird häufig von verwaltungs-internen Controlling-Stellen übernommen.	fundiert	Der Inhalt des Instruments und der Prozess seiner Anwendung sind klar definiert, was eine wiederholte Anwendung ermöglicht. Das Instrument bezieht vorhandenes Wissen ein.
		integriert	Das Instrument ist mit anderen Steuerungsinstrumenten verknüpft und damit Teil eines durchgängigen Systems. Insbesondere ist das Instrument mit Ressourceninformationen verbunden (z.B. Verbindung von Zielen mit Angaben zu verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen).
Anwendung	Unter der Anwendung wird die «Bedienung» des geplanten Instruments verstanden (z.B. Ausfüllen von Reportings, Bereitstellung von Planungsunterlagen). Die Anwendung geschieht je nach Instrument auf Mitarbeiter- oder Führungsebene.	systematisch	Das Instrument wird in allen Bereichen, für die es vorgesehen ist, den Vorgaben entsprechend angewandt. Die Informationen, die das Instrument liefert, sind kohärent.
		anwenderfreundlich	Das Instrument ist bedienungsfreundlich ausgestaltet und flexibel in der Anwendung. Den Aufwand für die Informationsbeschaffung erachten die Anwender als vertretbar.

³ Das Bewertungsschema wurde auf der Grundlage von bestehenden Modellen entwickelt. Es orientiert sich insbesondere an der so genannten RADAR-Logik aus dem EFQM-Modell (vgl. European Foundation for Quality Management, 2003, Das EFQM-Modell für Excellence. Version für Öffentlichen Dienst und soziale Einrichtungen, Brüssel).

Aspekt	Definition Aspekt	Kriterium	Definition Kriterienerfüllung
Nutzung	Steuerungsinstrumente sollen Informationen liefern, die als Grundlage für verbindliche Entscheidungen genutzt werden. Dazu müssen sie zur Kenntnis genommen und diskutiert werden. Die Nutzer sind primär Führungsverantwortliche auf den verschiedenen Stufen.	nützlich	Das Instrument liefert Informationen, die rechtzeitig zur Verfügung stehen und so aufbereitet sind, dass sie für die Nutzer brauchbar sind. Das Kosten-/Nutzen-Verhältnis ist positiv, d.h. der Informationswert des Instruments übersteigt den Aufwand für die Informationsbeschaffung und -aufbereitung.
		relevant	Das Instrument liefert Informationen, die von den Nutzern zur Kenntnis genommen werden und die zu verbindlichen Steuerungsentscheidungen führen.

Steuerung ist nicht Selbstzweck, sondern hat zum Ziel, dass die Verwaltungseinheit gute Ergebnisse erzielt und ihren Auftrag erfüllt. Im Rahmen des Geschäftsprüfungsaudits können die Ergebnisse der untersuchten Verwaltungseinheit indessen nicht im Detail überprüft werden. Er erlaubt keine Beurteilung der gesetzlichen Auftragsbefreiung in einzelnen Sachbereichen. Vielmehr werden die der Aufgabenerfüllung zugrunde liegenden politischen und betrieblichen Führungsprozesse in einer Gesamtsicht der Verwaltungseinheit beurteilt. Eine grobe Einschätzung der Steuerungsergebnisse wird jedoch vorgenommen, und zwar einerseits aus der Innensicht der Mitarbeitenden, andererseits aus der Aussensicht der Partner und Zielgruppen der Verwaltungseinheit. Die Analyse und Bewertung folgt wiederum einem standardisierten Raster von Kriterien (vgl. Tabelle 2). In Anhang 2 sind die Indikatoren zu den Kriterien aufgeführt.

Ergebnis-Bewertungsschema

Aspekt	Definition Aspekt	Kriterium	Definition Kriterienerfüllung
Partner/ Zielgruppen	<p>Als Partner werden Akteure verstanden, die am Vollzug von Massnahmen der untersuchten Verwaltungseinheit beteiligt sind (z.B. Kantone, Mandatnehmer).</p> <p>Als Zielgruppen werden Akteure verstanden, welchen die Verwaltungseinheit durch ihre Politik Pflichten auferlegt (z.B. Wirtschaftszweige) oder welchen die Massnahmen zugute kommen sollten (z.B. Umweltorganisationen als Vertreter der Umwelt).</p>	Prozessqualität	Die Prozesse der Verwaltungseinheit werden von aussen als kundenfreundlich wahrgenommen. Die Ansprechpersonen sind in nützlicher Frist erreichbar, sind zuvorkommend, kompetent und beziehen die Partner und Zielgruppen angemessen ein.
		Leistungsqualität	Was die Verwaltungseinheit macht, entspricht einem Bedürfnis. Versprochene Leistungen werden zuverlässig in den vereinbarten Fristen erbracht.
		Kooperationsklima	Die Beziehungen zu den Partnern und Zielgruppen sind klar. Es bestehen keine Doppelspurigkeiten oder Kompetenzstreitigkeiten. Die Partner sind zufrieden mit der Zusammenarbeit und den Ergebnissen, die sie hervorbringt.
		Image	Die Verwaltungseinheit hat ein gutes Image. Die externe Kommunikation wird als offen und angemessen beurteilt.
Mitarbeitende	<p>Als Mitarbeitende werden neben dem Stammpersonal auch Personen im Mandatsverhältnis mit einem internen Arbeitsplatz verstanden.</p>	Zufriedenheit	Die Zufriedenheitsrate ist hoch. Die Anstellungsbedingungen und das Betriebsklima werden positiv beurteilt. Die Personalfluktuations- und Fehlzeiten sind tief.
		Motivation	Die Mitarbeitenden schätzen die Arbeitsinhalte. Sie haben Handlungsfreiräume und Partizipationsmöglichkeiten, erhalten Anerkennung und sehen Entwicklungsperspektiven.
		Chancengleichheit	Bei der Zusammensetzung bezüglich Geschlecht und Sprache werden die Vorgaben des Bundesrates erfüllt.

1.2.2 Datengrundlage

Das Geschäftsprüfungsaudit BAFU stützt sich auf eine Vielzahl von Quellen. Namentlich wurden zwischen Juni und Oktober 2009 folgende Erhebungen durchgeführt:

- *Orientierungs- und Feedbackgespräch Direktion:* Ein erstes Gespräch mit dem Amtsdirektor und einem weiteren Direktionsmitglied diente der Klärung des Vorgehens bei der Untersuchung sowie der Beurteilung des Steuerungssystems aus der Sicht der Direktion. In einem zweiten Gespräch nach Abschluss der Erhebungen wurden die vorliegenden Ergebnisse mit einem Direktionsmitglied diskutiert.
- *Explorative Gespräche:* Kurze, informelle Gespräche mit fünf Personen mit Kontakten zum BAFU, die der Auswahl der näher zu untersuchenden Bereiche des Amtes dienten. Um ein möglichst offenes Gespräch zu führen, wurde den Personen Anonymität zugesichert.
- *Interviews Führungspersonen:* Teilstrukturierte Einzelgespräche mit einer Person aus dem Generalsekretariat des Departements und 14 Personen aus dem BAFU, vorwiegend mit Abteilungs- und Sektionsleitern und -leiterinnen aus den vier Hauptpfeilern (vgl. Organigramm, Anhang 1).⁴ Die Gespräche dienten der Rekonstruktion des Steuerungskreislaufs.
- *Vor-Ort-Checks:* Unangemeldete Kurzbesuche bei sechs Mitarbeitenden des BAFU, bei welchen die praktische Anwendung der Steuerungsinstrumente im Alltag im Vordergrund stand.
- *Standardisierte Befragung:* Einerseits wurden die Ergebnisse der Personalbefragung des Bundes im Hinblick auf die interessierenden Aspekte ausgewertet (vor allem Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeitenden, vgl. Tabelle 2). Andererseits führte die PVK zur Anwendung und Nutzung der Steuerungsinstrumente eine eigene, kurze Online-Befragung bei allen Mitarbeitenden durch (Rücklaufquote 61 %).
- *Interviews Partner/Zielgruppen:* 12 telefonische Leitfadengespräche mit Vertretern der Kantone, anderer Bundesstellen, von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen.
- *Dokumente:* Insgesamt wurden über 200 Dokumente gesichtet und fast die Hälfte davon einer systematischen Analyse unterzogen. Dazu gehören Vorgaben von Departement und Bundesrat (Legislativplanung und Jahresziele Bundesrat/Departement, departementale Weisungen usw.), Steuerungsvorgaben sowie Controlling- und Statusberichte des BAFU (vgl. Kap. 2.2), Budgets sowie externe Untersuchungen, die das BAFU betreffen (z.B. Studien der Eidgenössischen Finanzkontrolle und Evaluationen).

Die gesichteten Dokumente und die befragten Personen (ohne jene der explorativen Gespräche) sind am Schluss des Berichts aufgeführt.

Sämtliche Daten wurden in einer Datenbank erfasst und kodiert. Die Auswertung erfolgte in zwei Schritten: Zunächst wurde eine Bewertung auf Indikatorebene

⁴ In einem Gespräch wurden zwei Personen gleichzeitig befragt. Unter den Befragten finden sich auch der Verantwortliche für das Steuerungssystem des BAFU (sog. Portfoliomanager, vgl. Kapitel 2.2) und die Qualitätsverantwortliche.

vorgenommen. In einem zweiten Schritt wurden diese Ergebnisse auf Kri-
terienebene zusammengefasst (vgl. Anhang 4).

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommu-
nikation (UVEK) und das BAFU erhielten die Gelegenheit, zwischen dem 2. Dezember
2009 und dem 6. Januar 2010 zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung
zu nehmen, damit allfällige sachliche Fehler bereinigt werden konnten.

1.3 Das BAFU – ein Kurzporträt

Das BAFU entstand 2006 aus der Fusion des Bundesamtes für Umwelt, Wald und
Landschaft (BUWAL) mit grossen Teilen des Bundesamtes für Wasser und Geologie
(BWG). Die Aufgaben des BAFU sind in Artikel 12 der Organisationsverord-
nung für das UVEK⁵ wie folgt festgelegt:

«¹ Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist die Fachbehörde für die Umwelt.

² Es verfolgt entsprechend den politischen Vorgaben insbesondere folgende Ziele:

- a. langfristige Erhaltung und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen
(Boden, Wasser, Wald, Luft, Klima, biologische und landschaftliche Viel-
falt) und Behebung bestehender Beeinträchtigungen;
- b. Schutz des Menschen vor übermässiger Belastung (insbesondere durch Lärm,
schädliche Organismen und Stoffe, nichtionisierende Strahlung, Abfälle,
Altlasten und Störfälle);
- c. Schutz des Menschen und erheblicher Sachwerte vor hydrologischen und
geologischen Gefahren durch Hochwasser, Erdbeben, Lawinen, Rutschun-
gen, Erosionen und Steinschlag.

³ Zur Verfolgung dieser Ziele nimmt das BAFU folgende Funktionen wahr:

- a. Es bereitet Entscheide für eine umfassende und kohärente Politik der nach-
haltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen vor und setzt sie um.
[...]
- b. Als Grundlage der Ressourcenbewirtschaftung betreibt es Umweltbeobach-
tung und informiert über den Zustand der Umwelt und die Möglichkeiten,
die natürlichen Ressourcen ausgewogen zu nutzen und zu schützen.»

Das Amt ist zuständig für eine Vielzahl von Gesetzen. Zentral ist das Umwelt-
schutzgesetz, das mehrere Sachgebiete abdeckt. Hinzu kommt eine Reihe von Spe-
zialgesetzen wie das CO₂-Gesetz, das Fischereigesetz, das Gentechnikgesetz, das
Gewässerschutzgesetz, das Jagdgesetz, das Natur- und Heimatschutzgesetz, das
Waldgesetz und das Wasserbaugesetz. Für den Vollzug dieser Gesetze sind gröss-
tenteils die Kantone zuständig. Zudem arbeitet das BAFU mit diversen Bundesstel-
len zusammen.

Das BAFU wird durch eine fünfköpfige Direktion geleitet, der neben dem Amts-
direktor drei Vizedirektoren und eine Vizedirektorin angehören. Jedes Mitglied leitet
einen so genannten Pfeiler (vgl. Organigramm in Anhang 1). Die Pfeiler sind nach
Farben benannt (grüner, beiger, gelber, roter und blauer Pfeiler) und bestehen aus

⁵ OV-UVEK vom 6. Dezember 1999 (Stand 1. Januar 2009), SR 172.217.1.

zwei bis fünf Abteilungen mit je zwischen drei und fünf Sektionen. Eine Ausnahme bildet der gelbe Pfeiler, der aus der Abteilung Recht sowie aus fünf Sektionen besteht, die als Direktionsstab fungieren und der zuständigen Vizedirektorin direkt unterstellt sind. Dem Amtsleiter unterstellt sind die Abteilungen Internationales und Kommunikation (blauer Pfeiler).

Per 1. Januar 2010 – nach Abschluss der vorliegenden Untersuchung – führte das BAFU eine partielle Reorganisation durch. Die Sektion «UVP und Raumordnung» wurde aus dem Direktionsstab (gelber Pfeiler) herausgelöst und in den roten Pfeiler verschoben, dessen Abteilungen mit Ausnahme der «Lärmbekämpfung» und der «Luftreinhaltung und NIS» neu organisiert wurden. Die Sektion Klima wurde zu einer Abteilung aufgewertet und in den beigen Pfeiler verschoben. Die Abteilung Ökonomie und Umweltbeobachtung schliesslich wurde dem gelben Pfeiler zugeordnet. Damit sollte ein besseres Gleichgewicht zwischen den Pfeilern hergestellt werden.⁶

Das BAFU schloss 2008 mit einem Aufwand von gut 710 Millionen Franken ab und erwirtschaftete einen Ertrag von rund 31 Millionen Franken, der vor allem von der Altlastenabgabe stammt. Für 2009 ist ein Aufwand von knapp 800 Millionen Franken budgetiert. Ende 2008 verfügte das BAFU über 423 Vollzeitstellen, die sich auf 498 Mitarbeitende verteilen. 376 Stellen (440 Beschäftigte) liefen über den Personalkredit, 22 Stellen (27 Beschäftigte) über den Sachkredit. Zusätzlich verfügte das BAFU über 14 Erwerbsbehinderten-Stellen (20 Personen) und 11 Lernende.

2 Das Steuerungsinstrumentarium

Untersucht wird im Geschäftsprüfungsaudit, ob sich das vorhandene Steuerungsinstrumentarium eignet, um die Aufgabenerfüllung des BAFU zu gewährleisten (vgl. Kap. 1.2.1). Das Steuerungsinstrumentarium wird auf zwei Ebenen betrachtet: beim BAFU selber einerseits und auf der übergeordneten Ebene von Bundesrat und Departement andererseits. In Anhang 3 sind die Instrumente einzeln, geordnet nach den zwei Ebenen und den drei Steuerungsfunktionen Planung, Durchführung und Überprüfung beschrieben. In der Folge wird das vorhandene Instrumentarium auf übergeordneter Ebene Bundesrat/UVEK sowie auf Ebene des BAFU im Überblick dargestellt.

2.1 Steuerungsinstrumentarium Bundesrat/UVEK

Die Steuerung des BAFU durch Bundesrat und UVEK findet im Rahmen des gesetzlichen Auftrags (vgl. Kap. 1.3) statt. Als langfristiges Steuerungsinstrument kann die Organisationsverordnung für das UVEK betrachtet werden, die Ziele und Aufgaben des BAFU festhält (vgl. ebenfalls Kap. 1.3). Vorgaben für die Steuerung enthält zudem die Geschäftsordnung des UVEK. Teil der Geschäftsordnung ist namentlich die Departementsstrategie des UVEK, die 1999 erarbeitet und 2001 letztmals aktualisiert wurde. Sie legt Leitlinien für das UVEK insgesamt fest und definiert Sachziele für die verschiedenen Bereiche des Departements, darunter den Bereich Umwelt, für den heute hauptsächlich das BAFU zuständig ist. Auf Departements-

⁶ Intranet-Mitteilung der Direktion des BAFU vom 29. Juni 2009.

ebene werden hier bereits strategische Vorgaben an das BAFU gemacht. Auch die «Strategie Nachhaltige Entwicklung» des Bundesrates definiert langfristige Leitlinien sowie jeweils einen fünfjährigen Aktionsplan, in dem Massnahmen des BAFU enthalten sind.

Auf vier Jahre angelegt ist die Legislaturplanung, die vom Parlament verabschiedet wird. Sie wird durch die jährlich festgelegten Ziele des Bundesrates und der Departemente konkretisiert. Im jährlichen Geschäftsbericht des Bundesrates wird über die Erreichung dieser Ziele Rechenschaft abgelegt.

Das UVEK macht zusätzlich jeweils im Januar eine etwas detailliertere Jahresplanung in Form einer Übersichtstabelle, in der die anfallenden Geschäfte der Ämter entsprechend dem Aufwand, den sie für das Departement generieren, aufgeführt sind. Zu Beginn des Folgejahres wird, ebenfalls in Form einer Übersichtstabelle, Bilanz gezogen, inwiefern die Ämter die Jahresplanung erfüllt haben.

Schliesslich werden im Rahmen des jährlichen Mitarbeitergesprächs zwischen dem Departementsvorsteher und dem Direktor des BAFU Ziele vereinbart, welche die Prioritätensetzung des BAFU betreffen (z.B. Ziel, die Gefahrenprävention zu stärken). Laut der Stellungnahme des Generalsekretariates des UVEK zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts ist es der Departementsvorsteher, der die Ziele – mit der Unterstützung seines Generalsekretariates – vorschlägt. Im Mitarbeitergespräch wird jeweils auch die Erreichung der im Vorjahr vereinbarten Ziele beurteilt.

Die primären unterjährigen formalisierten Steuerungsinstrumente des Departements sind der Amtsrapport und die jeweils vorgängig stattfindenden so genannten bilateralen Treffen. Beim Amtsrapport handelt es sich um eine rund zehnmal jährlich stattfindende zweistündige Besprechung zwischen der fünfköpfigen Direktion des BAFU und der Departementsspitze. Neben dem Departementsvorsteher nehmen der Generalsekretär und sein Stellvertreter, der als Amtsbetreuer für das BAFU zuständig ist, sowie die für das BAFU verantwortliche Person aus dem persönlichen Stab des Departementsvorstehers teil. Die Unterlagen werden über einen standardisierten Prozess vorbereitet. Die Beschlüsse aus der Sitzung werden protokolliert. Eine systematische Pendenzenliste wird jedoch nicht geführt.

Vor jedem Amtsrapport findet in der Regel ein bilaterales Treffen zwischen der gesamten Direktion des BAFU einerseits und dem Amtsbetreuer und der für die Belange des BAFU zuständigen Person aus dem persönlichen Stab des Departementsvorstehers andererseits statt. An diesen Treffen wird primär der nächste Amtsrapport vorbesprochen. Daneben werden aktuelle Anliegen thematisiert.

Daneben verfügt das Departement über Instrumente, die der Koordination zwischen den Ämtern des UVEK dienen, namentlich die jährliche Departementsklausur, an der jeweils ein Thema vertieft wird, und der dreimal jährlich stattfindende Departementsrapport, an dem es in der Regel weniger um die inhaltliche, als eher um die administrative Koordination zwischen den Ämtern des UVEK geht. Regelmässig tagt ausserdem die Koordinationskommission Verkehr, während in den übrigen Politikbereichen nur bei Bedarf zur Beilegung von Interessenkonflikten zwischen Ämtern des UVEK Bereinigungssitzungen einberufen werden.

Nicht in die systematische Analyse und Bewertung einbezogen wurden – der zugrunde gelegten Definition von «Steuerungsinstrument» entsprechend – nicht formalisierte Kontakte zwischen UVEK und BAFU, wie Telefonate, E-Mails oder Sitzungen, die ad hoc der Klärung spezifischer Anliegen (z.B. Verfassen einer

Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss) dienen. Wie das Generalsekretariat des UVEK und das BAFU in ihren Stellungnahmen zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts geltend machen, finden solche Kontakte häufig, mindestens wöchentlich, statt und seien gerade für die politische Steuerung des Amtes wichtig.

Insgesamt sind somit auf übergeordneter Ebene verschiedene langfristige strategische Vorgaben vorhanden. Auch werden Jahresziele festgelegt und ihre Erreichung überprüft. Die formalisierte unterjährige Steuerung beschränkt sich hingegen – abgesehen von den Koordinationsinstrumenten zwischen den Ämtern des UVEK – auf die etwa zehn Amtsrapporte und die jeweils vorgängig stattfindenden bilateralen Treffen.

2.2 Steuerungsinstrumentarium BAFU

Das BAFU verfügt über ein integriertes Steuerungssystem, das sowohl die drei Funktionen Planung, Durchführung und Überprüfung als auch die Steuerung der Aufgaben und der personellen und finanziellen Ressourcen miteinander verbindet. Das Steuerungssystem (beim BAFU Wirkungsmodell genannt) umfasst vier Ebenen (vgl. Tabelle 3). Produktgruppe, Produkt und Wirkung entsprechen den strategischen Ebenen, die Aktivitäten der operativen Steuerungsebene. Sämtliche Tätigkeiten des BAFU müssen in Form einer Aktivität im Steuerungssystem enthalten sein.

Tabelle 3

Steuerungsebenen

Ebene	Definition
1. Produktgruppe	<ul style="list-style-type: none"> – Stellt die relevanten Themenbereiche dar. – 4 Hauptproduktgruppen: Sicherheit, Gesundheit, natürliche Vielfalt, wirtschaftliche Leistungen. – 3 Hilfsproduktgruppen: Querschnitt, Support, Führung. – Für die Hauptproduktgruppen ist je ein/e Vizedirektor/in zuständig.
2. Produkt	<ul style="list-style-type: none"> – Entspricht einem Outcomeziel (angestrebte Veränderung in der Gesellschaft bzw. beim Umweltzustand). – Produktverantwortliche sind in der Regel die Abteilungsleitenden.
3. Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> – Entspricht einem Impactziel (angestrebte Verhaltensänderung bei den direkten Adressaten des BAFU).
4. Aktivität	<ul style="list-style-type: none"> – Beschreibt eine Tätigkeit und die damit verbundene Leistung (Output) des BAFU. – Drei Arten von Aktivitäten: <ol style="list-style-type: none"> 1. Prozesse: zeitlich unbeschränkte, wiederkehrende Tätigkeiten; 2. Projekte: zeitlich beschränkte Tätigkeiten; 3. Kleinprojekte: zeitlich beschränkte Tätigkeiten von geringem Umfang (weniger als CHF 100 000 oder 0.5 Personenjahre). – Aktivitätenverantwortliche sind in der Regel die Sektionsleitenden.

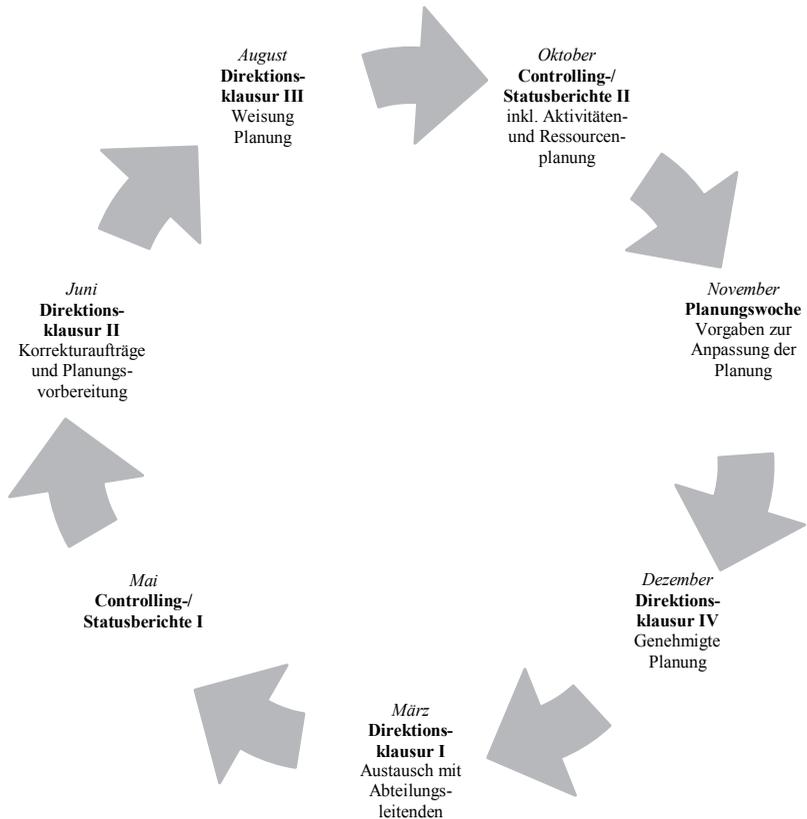
Quelle: PVK, in Anlehnung an BAFU, 2008, eSTRAT-Handbuch (Version 03.09.2008), S. 3–5

Technisch wird das Steuerungssystem des BAFU seit 2007 durch eine Datenbank-anwendung namens eSTRAT abgebildet, die auf dem Internen Dokumentenmanagement basiert. Über eSTRAT läuft der grösste Teil des standardisierten Steuerungsprozesses, des so genannten *Kernführungsprozesses*, ab.⁷

Der Kernführungsprozess beschreibt, wie innerhalb des oben dargestellten Systems gesteuert wird. Abbildung 2 stellt den Prozess im Jahreszyklus dar. Die Planung beginnt jeweils im August, indem die Direktion an der *Klausur III* die Weisung zur Planung für das Folgejahr verabschiedet. Die Weisung regelt den Planungsprozess und die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen pro Produkt.

Abbildung 2

Kernführungsprozess im Jahreszyklus



Quelle: PVK, in Anlehnung an BAFU, Kernführungsprozess im Überblick, 03.09.2008.

⁷ Im vorliegenden Bericht wird zwischen der Grundkonzeption des Systems mit den vier Steuerungsebenen, dem Kernführungsprozess und der technischen Umsetzung über eSTRAT unterschieden. In den Interviews wurde häufig alles «eSTRAT» genannt.

Bis Ende Oktober müssen die Produktverantwortlichen einen standardisierten *Controllingbericht* pro Produkt und die Aktivitätenverantwortlichen einen *Statusbericht* zu jeder Aktivität einreichen. Auf der Grundlage der Planungsweisungen der Direktion müssen sie ausserdem die Aktivitäten für das Folgejahr einschliesslich der finanziellen Ressourcen und Personentage für die folgenden vier Jahre planen. Nach einer formellen Prüfung durch den zentralen Portfoliomanager werden die Unterlagen der Direktion zugestellt.

Ende November findet jeweils die *Planungswoche* der Direktion statt. Jeder Produktgruppe ist ein Sitzungstag gewidmet, an dem die Produktverantwortlichen der Direktion die geplanten Aktivitäten präsentieren. Die Planungswoche mündet in Vorgaben zur Anpassung der Planung. Die angepasste Planung wird im Dezember durch die Direktion anlässlich der *Direktionsklausur IV* genehmigt. Im März findet die *Direktionsklausur I* statt, bei der sich die Direktion mit den Abteilungsleitern und -leiterinnen zum Informationsaustausch und zur Besprechung von Optimierungen des Kernführungsprozesses trifft.

Im Mai müssen die Produkt- und Aktivitätenverantwortlichen in *Controlling- bzw. Statusberichten* wiederum über den Stand der Umsetzung Rechenschaft ablegen. Die Direktion nimmt anlässlich der *Direktionsklausur II* im Juni von den Controlling- und Statusberichten Kenntnis und bespricht sie bei Bedarf mit den Verantwortlichen. Anlässlich dieser Sitzung verschafft sich die Direktion ausserdem anhand einer Reihe weiterer Berichte (Umweltbericht, Personalkennzahlen, Personalkostencontrolling, Überblick Kredite u.v.m.) einen Überblick über den Stand der Arbeiten und der Ressourcen. Wo nötig, greift die Direktion steuernd ein und erteilt Sofortaufträge. Ausserdem erlässt sie allgemeine Vorgaben für die Planung und setzt eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Planung ein.

Die von der eingesetzten Arbeitsgruppe vorbereiteten Anträge, Berichte und der Entwurf für die Planungsweisungen werden dann, wie oben erwähnt, im August anlässlich der *Direktionsklausur III* diskutiert und beschlossen. Damit schliesst sich der Kernführungsprozess.

Ergeben sich während des Jahres Änderungen an der Planung, müssen die Verantwortlichen einen Änderungsantrag ausfüllen, der – je nach Art der Änderung – durch ein Direktionsmitglied oder die gesamte Direktion genehmigt werden muss.

Die einzelnen Etappen des Kernführungsprozesses lassen sich nicht immer eindeutig einer der drei Steuerungsfunktionen Planung, Durchführung und Überprüfung zuordnen. Im Oktober müssen beispielsweise Controlling- und Statusberichte abgeliefert werden, was der Funktion der Überprüfung dient. Gleichzeitig werden in den gleichen Formularen aber auch Planungsangaben verlangt. Bei der Analyse und Bewertung im nächsten Kapitel wird deshalb manchmal die gleiche Etappe aus unterschiedlichen Perspektiven beurteilt.

Zudem werden weitere Steuerungsinstrumente und ihre Verbindung zum Kernführungsprozess betrachtet. Zu nennen sind das Interne Dokumentenmanagement, das eine einheitliche Ablage gewährleistet und gleichzeitig die Definition eines Bearbeitungsablaufs von Dokumenten erlaubt, sowie das Qualitätsmanagement. Im BUWAL wurde 2005 ein Qualitätshandbuch erarbeitet; viele Prozesse wurden erfasst, jedoch in der Folge nicht aktualisiert. Im BAFU war zum Zeitpunkt der Untersuchung eine Neuerfassung der Prozesse im Gange.

Zu den Steuerungsinstrumenten gehören ausserdem verschiedene regelmässige Sitzungsgefässe, wie namentlich die zweimal wöchentlichen Direktionssitzungen, die mindestens vierzehntägigen bilateralen Gespräche zwischen Direktionsmitgliedern und den ihnen unterstellten Abteilungsleitungen, die regelmässigen Sitzungen auf Abteilungsebene sowie die Mitarbeitergespräche (Zielvereinbarung und Mitarbeiterbeurteilung). Schliesslich gibt es unterschiedliche Arten von internen Koordinationsgefässen sowie regelmässige Treffen mit externen Partnern.

3 Analyse und Bewertung

Dieses Kapitel stellt in den ersten fünf Abschnitten die Resultate der Analyse und Bewertung des *Steuerungsinstrumentariums* vor, das im vorangehenden Kapitel beschrieben worden ist. Die Darstellung folgt den fünf Etappen des Modells des Steuerungskreislaufs (vgl. Abb. 1). Die Analyse und Bewertung stützt sich auf das in Tabelle 1 vorgestellte Bewertungsschema. Die Detailergebnisse sind in Anhang 4 aufgeführt. Hier werden nur die wichtigsten Feststellungen erläutert.

Im letzten Abschnitt des Kapitels werden die *Ergebnisse der Steuerung* auf Ebene der Partner und Zielgruppen sowie auf Mitarbeiterebene dargestellt.

3.1 Planung Bundesrat/UVEK

Die erste Etappe des Steuerungskreislaufs ist die Planung durch Bundesrat und UVEK. Auf dieser Ebene sind etliche langfristige strategische Vorgaben vorhanden, hingegen weniger formalisierte kürzerfristige Planungsinstrumente (vgl. Kap. 2.1). Neben den Jahreszielen des Bundesrates und der Departemente gibt es die Jahresplanung des UVEK und die jährliche Zielvereinbarung zwischen dem Departementvorsteher und dem Direktor des BAFU.

Tabelle 4 enthält die Bewertung der vorhandenen Instrumente. Es zeigt sich, dass diese zwar klar definiert (fundiert), aber ungenügend miteinander und vor allem nicht mit einer entsprechenden Ressourcenplanung verbunden (integriert) sind.

Die Planungen auf Ebene Bundesrat/UVEK basieren insgesamt stark auf dem Input des BAFU. Die Jahresziele von Bundesrat und Departement sowie auch die Jahresplanung des UVEK entsprechen weitgehend den Vorschlägen des Amtes. Bei der Jahresplanung werden in der Diskussion zwischen BAFU und Departement höchstens einzelne Prioritäten angepasst. Die jährliche Zielvereinbarung mit dem Amtsdirektor wird hingegen vom Departementvorsteher mit Unterstützung seines Generalsekretariates erarbeitet.

Angewandt werden die vorhandenen Instrumente systematisch. Sie bedeuten für das BAFU keinen allzu grossen Aufwand, wobei diese Einschätzung auf wenigen Aussagen beruht und deshalb mit einer gewissen Unsicherheit behaftet ist.

Die Aufbereitung der Informationen ist bei den jährlichen Planungsinstrumenten sehr übersichtlich, weshalb die Nützlichkeit als relativ hoch eingeschätzt wird. Die grosse Schwäche der Instrumente ist jedoch ihre geringe Relevanz. Die Jahresziele von Bundesrat und UVEK sowie die Jahresplanung des UVEK betreffen nur einen äusserst geringen Ausschnitt der gesamten Tätigkeiten des Amtes; auf die Prioritätensetzung und Ressourcenzuteilung beim BAFU als Ganzes haben sie kaum Aus-

wirkungen. Die Erfüllung der Jahresziele von Bundesrat und UVEK ist in der Regel wenig anspruchsvoll, doch wird sie durch die Direktion besonders überwacht (vgl. auch Abschnitt 3.5).

Die Planungen von Departement und BAFU sind zeitlich nicht abgestimmt: Die Jahresplanung des UVEK wird eigentlich zu spät, nämlich erst im Januar gemacht. Das BAFU schliesst seine Planung im Dezember ab.⁸

Tabelle 4

Bewertung der Planung Bundesrat/UVEK

Aspekt	Konzeption		Anwendung		Nutzung	
Kriterium	fundiert	integriert	systematisch	anwenderfreundlich	nützlich	relevant
Erfüllungsgrad	●●●○	●○○○	●●●○	●●●●?	●●●○	●○○○

Legende:

- 100 % erfüllt
- 75 % erfüllt
- 50 % erfüllt
- 25 % erfüllt
- 0 % erfüllt
- ? Bewertung des Erfüllungsgrads ist mit Unsicherheit behaftet
- ? ? ? ? Aufgrund fehlender Daten wird gänzlich auf Bewertung verzichtet

Eine gewisse Relevanz hat die Departementsstrategie. Das Departement achtet darauf, dass die dort festgehaltenen Grundsätze eingehalten werden. Dazu gehört namentlich, dass bei Vorhaben die verschiedenen Dimensionen von Nachhaltigkeit (ökologische, ökonomische und soziale Dimension) aufgezeigt und gegeneinander abgewogen werden müssen.

In Bezug auf die departementalen Koordinationsinstrumente (Departementsrapporte, Departementsklausur, Koordinationskommission Verkehr) fehlen konkrete Hinweise, dass sie für die Prioritätensetzung des BAFU relevant wären, doch kann ihre Bedeutung mangels Informationen nicht abschliessend beurteilt werden. Für die kurzfristige Prioritätensetzung wichtig erachtet die Direktion des BAFU das Instrument des Amtsrapports (vgl. hierzu Abschnitt 3.5).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es wenige formalisierte Planungsinstrumente und inhaltliche Vorgaben von Bundesrat und Departement gibt. Verschiedene Befragte bezeichneten die strategische Steuerung durch das Departement insgesamt als zurückhaltend. Gemäss den Stellungnahmen des Generalsekretariates des UVEK und des BAFU zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts trifft es zu, dass die Vorschläge für die Weiterentwicklung der schweizerischen Umweltpolitik primär vom BAFU stammen. Aus ihrer Sicht ist dies nicht ein Zeichen einer schwachen departementalen Steuerung, sondern ein Hinweis, dass das BAFU seine rechtlich verankerte Aufgabe der Politikvorbereitung (vgl. Kap. 1.3) wahrnimmt.

⁸ Gemäss Stellungnahme des BAFU zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts leistet das BAFU seinen Input zur Jahresplanung UVEK gestützt auf seine eigene Planung und passt diese im Januar nach Verabschiedung der Jahresplanung UVEK gegebenenfalls an.

3.2

Planung BAFU

Die Planung des BAFU im Rahmen des Kernführungsprozesses (vgl. Kap. 2.2) ist darin vorbildlich, dass sie nach dem Modell einer integrierten Steuerung Aufgaben und Ressourcen eng miteinander verknüpft. Für jede Aktivität des BAFU müssen inhaltliche Ziele gesetzt und personelle sowie finanzielle Ressourcen geplant werden.

Wissen über den Zustand der Umwelt und über das Umfeld des BAFU wird bei der Planung berücksichtigt. Dabei wird auch das politische Umfeld analysiert. So wird beispielsweise die Akzeptanz von Vorschlägen bei den verschiedenen Anspruchsgruppen des Amtes systematisch untersucht. Die Direktion betrachtet dies als wichtigen Teil der Politikvorbereitung.

Die Instrumente sind weitgehend klar definiert. Einzig bei den Zieldefinitionen auf den verschiedenen Ebenen bestehen gewisse Unklarheiten. In der Anwendung bleiben die inhaltlichen Ziele denn auch häufig unspezifisch und werden nicht, wie vorgesehen, durch Indikatoren messbar gemacht. Eine wirkungsorientierte Steuerung ist deshalb zum gegebenen Zeitpunkt nicht möglich.

Tabelle 5

Bewertung der Planung BAFU

Aspekt	Konzeption		Anwendung		Nutzung	
	fundiert	integriert	systematisch	anwenderfreundlich	nützlich	relevant
Erfüllungsgrad	●●●○	●●○○	●●●○	○○○○?	●○○○	●●●○

Legende: Vgl. Tabelle 4

Die Direktion hat den Kernführungsprozess und eSTRAT in den letzten vier Jahren gezielt als zentrale Führungsinstrumente eingeführt. Dabei stiess sie auf interne Widerstände, die sich die Direktion mit der Einschränkung des Handlungsspielraums der unteren Führungsebenen erklärt. Von den befragten Führungspersonen wurde ihrerseits kritisiert, die Einführung sei nicht gut kommuniziert worden. Die Instrumente werden nach wie vor als «Sache der Direktion» verstanden, wessen sich die Direktion bewusst ist. Die unteren Führungsebenen nutzen die Steuerungsinformationen kaum, was auch daran liegt, dass das Instrument teilweise ihren Bedürfnissen nicht genügend entspricht.⁹ Angesichts des beträchtlichen Planungsaufwands wäre eine stärkere Nutzung sicherlich wünschenswert.

Einhellig waren die Befragten der Meinung, dass eSTRAT als Informatiklösung für den Kernführungsprozess verbessert werden muss. Die Anwendung ist langsam, für gelegentliche Benutzer zu wenig übersichtlich und stürzt häufig ab. Positiv lässt sich jedoch insgesamt feststellen, dass die Ressourcenverteilung durch den Kernführungsprozess transparenter geworden ist. Die Direktion setzt bei der Planung bewusst inhaltliche Schwerpunkte, womit das Instrument auch tatsächlich relevant ist.

⁹ Z.B. fehlte zum Zeitpunkt der Untersuchung ein Hilfsmittel, um die Planung systematisch auf die einzelnen Mitarbeitenden herunterzubrechen. Gemäss Stellungnahme der Direktion zum Berichtsentwurf der PVK wurde diese Möglichkeit mittlerweile geschaffen.

Nicht durchgesetzt hat sich dagegen die Gesamtstrategie der Direktion, die das BAFU statt als «Schutzamt» als «Ressourcenamt» positionieren möchte. Die unteren Führungsebenen und Mitarbeitenden wissen nicht, was dies konkret bedeutet. Die Mission des BAFU wird sehr unterschiedlich definiert. Das vorhandene Strategiedokument¹⁰ bildet keinen gemeinsamen Referenzpunkt. Die Direktion weist jedoch darauf hin, dass Bemühungen zur Schärfung des Profils des BAFU am Laufen sind.

Erschwert wird die Definition einer Gesamtstrategie durch die Interessenkonflikte, die zwischen verschiedenen Bereichen des BAFU bestehen und die auf Zielkonflikte zwischen Gesetzen zurückzuführen sind, für deren Umsetzung das BAFU zuständig ist. Diese Zielkonflikte führen auch dazu, dass das BAFU zuweilen nach aussen nicht kohärent auftritt.

3.3 Durchführung BAFU

Die Durchführung ist beim BAFU eng mit der Planung verbunden. Ergeben sich bei der Umsetzung Änderungen bei den Ressourcen oder den Zielen, bedürfen diese der Genehmigung durch die Direktion. Der Genehmigungsprozess ist klar definiert und wird konsequent angewandt. Die unteren Führungsebenen betrachten ihn tendenziell als mühsam, die Direktion dagegen als wichtig, um die Verbindlichkeit der Planung zu unterstreichen. Punktuell sind Vereinfachungen geplant bzw. bereits umgesetzt.

Für die Durchführung zentral sind die institutionalisierten Sitzungen auf den verschiedenen hierarchischen Ebenen (Direktionssitzungen, bilaterale Gespräche der Direktionsmitglieder mit den Abteilungsleitungen, Abteilungssitzungen). Insbesondere die bilateralen Gespräche wurden sowohl von der Direktion als auch von den befragten Abteilungsleitungen als wichtiges Steuerungsinstrument bezeichnet.

Tabelle 6

Bewertung der Durchführung BAFU

Aspekt	Konzeption		Anwendung		Nutzung	
	fundiert	integriert	systematisch	anwender-freundlich	nützlich	relevant
Erfüllungsgrad	●●●○	●●●○	●●●○	●●○○	●●●○	●●○○?

Legende: Vgl. Tabelle 4

Mit der Dokumentierung der Prozesse steht das BAFU noch am Anfang. Diese wird durch das Qualitätsmanagement betreut und geschieht auf der Grundlage von einheitlichen Vorlagen. Eine Verknüpfung mit der Ebene der Aktivitäten im Steuerungssystem sowie mit dem Internen Dokumentenmanagement war ursprünglich vorgesehen, konnte bisher aber nicht realisiert werden. Die Akzeptanz des Instruments ist zudem kritisch, zumal der Nutzen früherer Bemühungen zur Dokumentati-on von Prozessen gering war.

Gut funktioniert die Bearbeitung von laufenden Aufgaben über das Interne Doku-mentenmanagement (Beantwortung von parlamentarischen Anfragen, Vorbereitung

¹⁰ BAFU, 2008, Die Umweltpolitik des Bundes: Grundsätze für die Umsetzung und die Weiterentwicklung.

von Amtrapporten u.v.m.). Die verantwortliche Organisationseinheit kann einen Bearbeitungsprozess definieren (wer, was, bis wann zu erledigen hat), der dann auch grafisch abgebildet wird. Damit hat die Systematik und Transparenz der konkreten Abläufe deutlich zugenommen. Kritisch beurteilt wird jedoch die Leistungsfähigkeit des Informatiksystems (z. B. Suchfunktion läuft nicht).

Grundsätzlich sind die Arbeitsabläufe beim BAFU wohl etwas kompliziert. In der Personalbefragung des Bundes schneidet das Amt diesbezüglich klar unterdurchschnittlich ab. Vereinfachungspotenzial besteht allenfalls bei den internen Koordinationsgremien. In der Untersuchung wurde festgestellt, dass es viele verschiedene Gefässe gibt, deren Unterschiede den Befragten nicht immer klar waren. Der Nutzen der Gremien wurde ausserdem von einigen Befragten in Frage gestellt.

Die Aufbaustruktur des BAFU (Organigramm) bewährt sich insgesamt. Einzelne Einheiten (Sektionen, Abteilungen, Pfeiler) sind jedoch zu gross und/oder thematisch sehr breit, so dass sich Führungspersonen nicht mehr in der Lage sehen, ihre Funktion durchgehend wahrzunehmen. Über die Anfang 2010 durchgeführte Reorganisation (vgl. Kap. 1.3) will die Direktion gewisse dieser Probleme entschärfen.

3.4 Überprüfung BAFU

Bei der Überprüfung verfügt das BAFU grundsätzlich mit den halbjährlichen Controllingberichten auf Produktebene und den Statusberichten auf Aktivitätenebene über zwei standardisierte Instrumente, doch fehlt bei diesen Berichten ein systematischer Soll/Ist-Vergleich zur Zielerreichung. Insbesondere ist aus den Controllingberichten nicht direkt ersichtlich, inwiefern die bei der Planung gesetzten Ziele zu Leistungen und Wirkungen erreicht worden sind. Dies dürfte unter anderem eine Folge davon sein, dass die Ziele bei der Planung nicht klar definiert werden (vgl. Abschnitt 3.2).¹¹

Aus den Statusberichten sind die inhaltlichen Ziele einer Aktivität nicht direkt ersichtlich. Diesbezüglich fehlt ein systematischer Soll/Ist-Vergleich. Hingegen werden die eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen den geplanten direkt gegenübergestellt. Die Angaben zum Ressourceneinsatz stammen aus der Leistungszeiterfassung und dem Finanzcontrolling und werden halbautomatisch in eSTRAT übertragen.

Bei der Informatikanwendung eSTRAT treten beim Erstellen der Status- und Controllingberichte dieselben Probleme auf wie bei der Planung (vgl. Abschnitt 3.1): Die Anwendung ist langsam, zu wenig übersichtlich und stürzt häufig ab.

¹¹ Gemäss Stellungnahme des BAFU zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts sollen die Ziele der Produkte ab 2010 in so genannten Produktetfichen definiert sein, auf die bei den Controllingberichten Bezug genommen wird. Ob damit das Problem unklarer Zieldefinitionen gelöst wird, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht mehr beurteilt werden.

Bewertung der Überprüfung BAFU

Aspekt	Konzeption		Anwendung		Nutzung	
Kriterium	fundiert	integriert	systematisch	anwender- freundlich	nützlich	relevant
Erfüllungsgrad	●●○○	●○○○	●○○○	●○○○	●○○○	●●●○

Legende: Vgl. Tabelle 4

Die Informationen aus den Controlling- und Statusberichten werden für die Direktion nicht speziell aufbereitet. Die Direktion erhält jeweils Hunderte von Seiten Papier. Bei den Statusberichten behandelt die Direktion nur jene Aktivitäten, bei welchen Probleme aufgetreten sind. Die Direktion greift punktuell durchaus steuernd ein. Die unteren Führungsebenen verstehen die Berichte klar als Bringschuld an die Direktion. Einige Führungspersonen erachteten die Berichterstattung aber für sich selber auch als nützlich, da diese sie halbjährlich zu einer Standortbestimmung zwingen würde.

Bei der Leistungszeiterfassung gibt es in der Anwendung und Nutzung Probleme. Die Zeiterfassung wird von vielen nicht laufend, sondern erst am Ende des Monats nachgeführt, wobei die Zeitverwendung grob geschätzt wird. Das Instrument wird durch die Sektions- und Abteilungsleitenden kaum, durch die einzelnen Mitarbeitenden gar nicht genutzt. Die Mitarbeitenden erhalten von ihren Vorgesetzten in der Regel keine klaren Ressourcenvorgaben für die Erledigung der Aufgaben und sind nicht in der Lage, ihren Ressourcenverbrauch aus den Daten der Leistungszeiterfassung heraus zu beziffern. Dasselbe gilt für mehrere Führungspersonen. Die Software für die Leistungszeiterfassung wurde häufig als bedienungsunfreundlich kritisiert.

Bei der Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben ist das BAFU ausserdem in mehreren Bereichen von Personen abhängig, die zwar einen internen Arbeitsplatz haben, aber im Mandatsverhältnis arbeiten. Zum Teil fehlt dem BAFU das notwendige Wissen, um die Aufgaben selber wahrzunehmen.

Die Überprüfung im Rahmen des Kernführungsprozesses besteht somit zwar in den Ansätzen, weist aber noch Schwächen auf, welche sowohl die Konzeption als auch die Anwendung wie die Nutzung betreffen.

3.5 Überprüfung Bundesrat/UVEK

Grundsätzlich gibt es wenige formalisierte Instrumente zur Überprüfung der Zielerreichung auf Stufe Bundesrat und UVEK. Die vorhandenen Instrumente werden systematisch angewandt. Bei der Anwenderfreundlichkeit reicht die Datengrundlage nicht aus für eine Bewertung.

Bewertung der Überprüfung Bundesrat/UVEK

Aspekt	Konzeption		Anwendung		Nutzung	
	fundiert	integriert	systematisch	anwenderfreundlich	nützlich	relevant
Erfüllungsgrad	●●○○	●○○○	●●●●	? ? ? ?	●○○○	●●○○

Legende: Vgl. Tabelle 4

Eindeutig definiert sind die Zuständigkeiten für die Aufsicht über das BAFU. Ein Mitglied der Geschäftsleitung des Generalsekretariates des UVEK ist als Amtsbereiber für den gesamten Geschäftsverkehr mit dem BAFU verantwortlich. Zu seinen Aufgaben gehört, die Geschäfte des BAFU zu verfolgen und den Departementsvorsteher auf Wichtiges hinzuweisen. Auch im persönlichen Stab des Departementchefs ist die Zuständigkeit für das BAFU klar geregelt.

Zentrales formalisiertes Instrument für die laufende Steuerung ist der Amtrapport. Es handelt sich dabei um zweistündige Sitzungen zwischen der Departementsspitze, einschliesslich des Departementsvorstehers, und der Direktion des BAFU, die etwa zehnmal jährlich stattfinden (vgl. Kap. 2.1). Einige Punkte zum Ablauf der Amtrapporte sind in der Geschäftsordnung UVEK geregelt. Die Sitzungen werden über einen standardisierten Prozess vorbereitet. Das Gefäss ist thematisch offen; es bestehen keine fixen Traktanden. Das BAFU macht einen Vorschlag für die Traktandenliste, welcher durch das UVEK ergänzt wird. Pro Traktandum bereitet das BAFU eine kurze Übersicht zur Problemstellung und bei Bedarf weitere Anhänge vor.

Zur Vorbereitung des Amtrapports findet ein bilaterales Treffen zwischen den zwei für das BAFU zuständigen Personen beim UVEK und der Direktion des BAFU statt. Die bilateralen Treffen dienen zusätzlich der Diskussion kleinerer Anliegen, die nicht Gegenstand des Amtrapports sind.

Im Rahmen der Amtrapporte gelangt das BAFU mit Anträgen und Vorschlägen zu Einzelgeschäften an das Department und führt auf diese Weise Entscheide herbei. Diskutiert werden laut Direktion des BAFU alle politisch wichtigen laufenden Geschäfte und mögliche strategische Stossrichtungen in den verschiedenen Politikbereichen. Zum Amtrapport wird ein Beschlussprotokoll erstellt. Bei den näher analysierten Protokollen waren allerdings zu den erteilten Aufträgen keine Termine und kaum Zuständigkeiten angegeben. Die Verbindlichkeit der Aufträge und damit die Relevanz des Instruments bleiben deshalb etwas fragwürdig.

Anlässlich des ersten Amtrapports des Jahres wird jeweils Bilanz gezogen zur Erfüllung der Jahresplanung UVEK. Das BAFU muss dabei Zielabweichungen erläutern. Die Vorlage des UVEK für die Bilanz ist übersichtlich, doch ist der Zielerreichungsgrad nicht direkt ersichtlich. Konkrete Folgen für die Planung hat die Diskussion der Bilanz selten. Während des Jahres wird der Stand der Zielerreichung durch das Department nicht überprüft, hingegen führt die Direktion des BAFU ein systematisches Monitoring der Zielerreichung durch.

Die Bilanz zur Jahresplanung UVEK ist nicht mit den Geschäftsberichten des Bundesrates gekoppelt. Die Geschäftsberichte folgen der Gliederung der Jahresziele von Bundesrat (Band 1) und Departementen (Band 2). Der Zielerreichungsgrad ist nur bei den Departementen direkt angegeben und muss bei den Zielen des Bundesrates

aus den Erläuterungen erschlossen werden. Die Geschäftsberichte wurden von mehreren befragten Personen als reine Formalität bezeichnet. Laut der Direktion des BAFU wird die Bedeutung dieses Instruments zwar dadurch eingeschränkt, dass es nur einen marginalen Ausschnitt der Tätigkeit des Amtes betrifft (vgl. hierzu Abschnitt 3.1), doch habe die Nichterfüllung angekündigter Geschäfte ohne zureichende Begründung Folgen.

Bilanz gezogen wird auch im Rahmen des Mitarbeitergesprächs des Amtsdirektors mit dem Departementsvorsteher. Wie das Generalsekretariat des UVEK in seiner Stellungnahme zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts festhält, wird die Erreichung der Vorjahresziele besprochen und die Beurteilung brieflich festgehalten. Genauere Informationen zu diesem Instrument fehlen jedoch.

Das Departement führt zwar ein Finanz- und ein Personalreporting bei den Ämtern, doch ist dafür nicht der Amtsbetreuer zuständig. Die Ressourcenreportings sind losgelöst von den genannten Instrumenten für die Überprüfung der Zielerreichung. Allerdings hat das Departement 2009 Regeln zur Übernahme neuer Aufgaben aufgestellt, die von den Ämtern eine integrative Sichtweise von Aufgaben und Ressourcen verlangen. Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren diese Regeln beim BAFU noch nicht zur Anwendung gekommen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zu den wenigen formalisierten Planungsinstrumenten auf Ebene Bundesrat und UVEK auch entsprechende Instrumente für die Überprüfung vorhanden sind, die systematisch angewandt werden. Bedeutung haben vor allem die rund zehn jährlichen Amtsrapporte, an welchen über das Vorgehen bei den laufenden Geschäften entschieden wird. Die jährlichen Instrumente für die Überprüfung (Geschäftsberichte, Bilanz zur Jahresplanung UVEK) sind beschränkt relevant. Sämtliche vorhandenen Instrumente sind, abgesehen von den beiden Geschäftsberichten, nicht miteinander verknüpft. Auch fehlt eine Verbindung zum departementalen Ressourcencontrolling. Als Stärke wird dagegen die klare Definition der Aufsichtsstrukturen beim UVEK gewertet, die weitgehend gewährleisten dürfte, dass das Departement über die beim BAFU laufenden Geschäfte den Überblick behält.

3.6 Steuerungsergebnisse

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Steuerung beleuchtet, und zwar aus Sicht der Partner und Zielgruppen des BAFU einerseits (Abschnitt 3.6.1) und aus Sicht der Mitarbeiter/innen des Amtes andererseits (Abschnitt 3.6.2). Die Analyse und Bewertung der Steuerungsergebnisse stützt sich auf das in Tabelle 2 präsentierte Schema. Die Erläuterungen zu den einzelnen Bewertungen sind in Anhang 4 zu finden. An dieser Stelle werden nur die Hauptkenntnisse dargestellt.

3.6.1 Partner und Zielgruppen des BAFU

Die Partner und Zielgruppen des BAFU sind mit dem Amt zufrieden, was die Prozessqualität angeht. Die Mitarbeitenden sind in der Regel freundlich und zuvorkommend und Anliegen werden innert nützlicher Frist bearbeitet. Einzig in Bezug auf die telefonische Erreichbarkeit wünschten sich mehrere Befragte Verbesserungen.

Bewertung der Steuerungsergebnisse bei Partnern und Zielgruppen

Kriterium	Prozessqualität	Leistungsqualität	Kooperationsklima	Image
Erfüllungsgrad	●●●○	●●●○	●●○○?	●●●○

Legende: Vgl. Tabelle 4

Das BAFU wird ausserdem grundsätzlich als verlässlicher Partner eingeschätzt. Die Leistungen des Amtes entsprechen über das Ganze gesehen einem Bedürfnis und sind innovativ. Zahlreiche Befragte waren jedoch der Meinung, das BAFU nehme zu stark auch politische Aufgaben wahr. Wie in Abschnitt 3.3 erwähnt, betreibt das BAFU tatsächlich viel Aufwand für politische Analysen. Die Amtsdirektion sieht dies als Teil der Politikvorbereitung und damit als wichtige Aufgabe.

Die Beziehungen zwischen dem BAFU und anderen Behörden, sowohl auf Bundes- als auch auf interkantonaler oder kantonaler Ebene, haben sich in den letzten Jahren verbessert und sind insgesamt gut. Die Kontakte werden von der Direktion des BAFU bewusst gepflegt. Interessenkonflikte treten zwar nach wie vor auf, können aber gemäss den Partnern zumeist pragmatisch angegangen werden. Eine Mehrheit der mit dem Thema vertrauten externen Befragten erachteten allerdings die Konflikte zwischen dem BAFU und dem Bundesamt für Energie im Bereich der Klimapolitik als ungelöst. Hier fehle eine übergeordnete Strategie des Departements oder des Bundesrates.¹²

Kritischer beurteilten gewisse Verbandsvertreter die Beziehungen zum BAFU. Zum Teil würden Pro-forma-Konsultationen ohne praktische Bedeutung durchgeführt. Der Einbezug sei zudem intransparent. Nicht nur Vertreter der Verbände selber, sondern auch andere, teilweise amtsinterne Befragte erhoben den Vorwurf, das BAFU beziehe jeweils gezielt jene Organisationen mit ein, von denen es sich politische Unterstützung für seine Anliegen erhoffe. Gemäss einzelnen Befragten spielte die politische Position auch bei Mandatsvergaben eine Rolle, doch konnte diesen vereinzelt Aussagen im Rahmen der Untersuchung nicht weiter nachgegangen werden. Die Direktion des BAFU verwehrt sich in ihrer Stellungnahme zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts gegen diesen Vorwurf. Sie sei bereit, sich diesbezüglich jederzeit einer Überprüfung unterziehen zu lassen.

Zum Image des BAFU bei den Partnern und Zielgruppen gehören sowohl positive Aspekte (z.B. kompetentes, um die Zusammenarbeit bemühtes Amt; stark engagierte Mitarbeitende) als auch negative (z.B. träge, unkoordinierte Institution). Für einige ist das BAFU (zu) stark ideologisch geprägt, für andere (zu) sehr pragmatisch. Viele Befragte gaben an, dass die Direktion häufig eine andere Strategie vertrete als die unteren Ebenen und dass das BAFU nach aussen nicht kohärent auftrete. Hier spiegelt sich somit das Fehlen einer klaren Gesamtstrategie (vgl. auch Abschnitt 3.2).

Dass das BAFU seinen Auftrag erfüllt, wird insgesamt bejaht. Je nach politischer Meinung der Befragten ist das BAFU zu aktiv bzw. zu wenig aktiv.

¹² Das BAFU hält in seiner Stellungnahme zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts fest, dass das UVEK seine Aufgabe als Entscheidungsinstanz bei nicht zu bereinigenden Interessensgegensätzen zwischen BAFU und Bundesamt für Energie wahrnehme.

3.6.2

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAFU

Aus der Perspektive der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAFU führt die Steuerung zu überwiegend guten Ergebnissen. Für deren Bewertung stützt sich die vorliegende Untersuchung in erster Linie auf die Personalbefragung des Bundes. Gemäss dieser zeichnen sich die Mitarbeitenden des BAFU durch eine überdurchschnittliche Arbeitszufriedenheit aus. Ihre Anstellungsbedingungen beurteilen sie als gut.

Tabelle 10

Bewertung der Steuerungsergebnisse bei den Mitarbeiter/innen

Kriterium	Zufriedenheit	Motivation	Chancengleichheit
Erfüllungsgrad	●●●●	●●○○	●●●●

Legende: Vgl. Tabelle 4

Die Mitarbeitenden des BAFU identifizieren sich überdurchschnittlich stark mit ihren Arbeitsinhalten. Dieses ideale Engagement gehört zum Image des BAFU (vgl. Abschnitt 3.6.1) und wurde auch von Führungspersonen des BAFU angesprochen. Es wird sowohl als Stärke wahrgenommen, weil die Mitarbeitenden dadurch stark motiviert seien, als auch als Schwäche, weil einigen Mitarbeitenden zuweilen der Sinn für pragmatische Lösungen fehle.

Die Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau, der Mehrsprachigkeit und der Anstellung von Personen mit Behinderungen wird beim BAFU überdurchschnittlich gut bewertet. Der Frauenanteil liegt mit 38 % klar über dem vom Bundesrat definierten Sollwert von 30 %. Die Untervertretung der Frauen in höheren Lohnklassen ist geringer als im Durchschnitt. Bei der Sprachenverteilung liegt das BAFU sehr nahe bei den Idealwerten des Bundesrates. Das BAFU kann bezüglich Chancengleichheit deshalb als Vorbildsam gelten.

4 Gesamtwürdigung

Im Rahmen dieses Geschäftsprüfungsaudits ist das Instrumentarium für die politische und betriebliche Steuerung des BAFU systematisch untersucht worden. Im Zentrum steht das Bundesamt selber. Zusätzlich wurde die Anbindung an die Ebene Bundesrat und UVEK betrachtet.

Auf der *Ebene des BAFU* fällt zunächst auf, dass die Direktion des BAFU über einen ausgeprägten Steuerungswillen verfügt. Deshalb hat die Direktion in den vergangenen vier Jahren ein ausgebautes Steuerungssystem etabliert und einen Steuerungsprozess definiert, in dessen Rahmen sie sich weitgehende Entscheidungskompetenzen vorbehält.

Von der Grundkonzeption her deckt das Steuerungssystem das ganze Amt und den gesamten Kreislauf von Planung, Durchführung und Überprüfung ab. Ausserdem schliesst es, dem Modell der integrierten Steuerung entsprechend, sowohl die Tätigkeiten als auch die Ressourcen ein. Dieses umfassende System funktioniert grundsätzlich gut, weist jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten auf. Insbesondere ist bisher keine wirkungsorientierte Steuerung möglich, weil keine klaren und messbaren Ziele vorhanden sind, womit auch keine systematische Überprüfung der Ziel-

erreichung möglich ist. Ausserdem wird die Leistungszeiterfassung als Grundlage für das personelle Ressourcencontrolling nicht systematisch ausgefüllt.

Die Direktion nutzt die Informationen, die ihr das Steuerungssystem liefert, gezielt und setzt bewusst Prioritäten. Die Ressourcenverteilung ist durch das System transparenter geworden. Bei der Feststellung von Abweichungen greift die Direktion punktuell korrigierend ein. Sie hat die Tätigkeiten des BAFU insgesamt im Griff.

Unterhalb der Direktion werden die Steuerungsinformationen dagegen kaum genutzt, sondern weitgehend als reine Bringschuld an die Direktion verstanden. Für die Abteilungs- und Sektionsleitenden in ihrer Funktion als Produkt- bzw. Aktivitätsverantwortliche verursacht das Steuerungssystem einen erheblichen Aufwand. Die Informatikanwendung, über die die Steuerung läuft, hat noch verschiedene Kinderkrankheiten und ist eindeutig nicht befriedigend. Eine Reduktion des Aufwands durch Vereinfachungen bei der Informatikanwendung und den Prozessen sowie eine breitere Nutzung der Informationen sind sicherlich wünschenswert. Das BAFU hat bereits Schritte in diese Richtung unternommen.

Besonders bei der Durchführung kommen noch weitere Instrumente zur Anwendung. Dazu gehören die institutionalisierten Sitzungsgefässe, über welche die Linienentscheide gefällt werden, sowie das Interne Dokumentenmanagement, über das die täglich anfallenden Aufgaben abgewickelt werden. Trotz gewisser Leistungsschwächen der Informatikanwendung bewährt sich das Interne Dokumentenmanagement insgesamt. Weiter hat das BAFU mit der Dokumentation seiner Prozesse begonnen. Damit stand das Amt zum Zeitpunkt der Untersuchung noch am Anfang, doch äusserten sich zahlreiche Stimmen kritisch zum Nutzen des Unterfangens. Die für eine erfolgreiche Umsetzung notwendige Verankerung bei den Mitarbeitenden und Führungspersonen ist noch nicht gewährleistet.

Aus Sicht der Partner und Zielgruppen des BAFU sind die Ergebnisse der Steuerung weitgehend befriedigend. Das BAFU ist im Umgang «kundenorientiert» und erbringt Leistungen, die grundsätzlich einem Bedürfnis entsprechen. Das BAFU betreibt eine systematische Beziehungspflege, wodurch sich das Verhältnis zu Kantonen, interkantonalen Konferenzen und anderen Bundesstellen in den letzten Jahren verbessert hat. Die Abgrenzung zum Bundesamt für Energie bleibt indes etwas unklar. Als intransparent werden ausserdem die Beziehungen zu den Interessenverbänden beurteilt. Gemäss verschiedenen – amtsexternen und -internen – Befragten versucht das BAFU, durch einen gezielten Einbezug politische Unterstützung für seine Anliegen zu mobilisieren. Die PVK-Untersuchung stellte fest, dass das BAFU systematische politische Analysen zur Akzeptanz von Vorschlägen bei den verschiedenen Anspruchsgruppen durchführt. Nach Ansicht der Direktion gehört dies zu seiner rechtlich verankerten Aufgabe der Politikvorbereitung.

Bei den Mitarbeitenden erzielt das BAFU sehr gute Ergebnisse. Sie weisen eine überdurchschnittliche Arbeitszufriedenheit auf und identifizieren sich mit ihren Arbeitsinhalten. Die starke intrinsische Motivation ist eine Stärke, doch wird das ideelle Engagement vieler Mitarbeitender für ökologische Ziele von Führungspersonen und Partnern des Amtes auch als Hindernis bei der Kompromissfindung wahrgenommen. Bisher wird die Strategie der Direktion weg von Umweltschutz und hin zu Ressourcenpolitik und damit hin zu einer Abwägung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Interessen im Amt (noch) nicht durchgehend gelebt.

Die Schnittstelle zur *Ebene Bundesrat/UEK* wird insgesamt kritischer beurteilt. Das formalisierte Steuerungsinstrumentarium ist beschränkt. Systematische Informa-

tionen verlangt das Departement abgesehen von den Finanz- und Personalreportings, die losgelöst sind von den inhaltlichen Steuerungsinstrumenten, kaum. Bei den Amtsrapporten, den regelmässigen Besprechungen zwischen Departementsspitze und Amtsdirektion, müssen gewisse formelle Vorgaben eingehalten werden, inhaltlich ist das Instrument jedoch völlig offen. Dasselbe gilt für die bilateralen Treffen. Das BAFU ist angehalten, bei wichtigen Fragen mit Anträgen und Vorschlägen an das Department zu gelangen und dadurch Entscheidungen herbeizuführen, was das BAFU gemäss den Ergebnissen der Untersuchung auch tatsächlich macht. Sind die Entscheide einmal gefällt, ist es die erklärte Philosophie des UVEK, sich bei der Umsetzung durch die Ämter nur noch im Ausnahmefall einzumischen. Im Grundsatz entsprechen diese Regeln einem reaktiven Modell der departementalen Steuerung.

Die formalisierten Planungen auf Stufe Bundesrat/UVEK enthalten nur für sehr wenige Tätigkeitsbereiche des Amtes Vorgaben und sind deshalb für die Planung des BAFU nur beschränkt relevant. Es ist kennzeichnend, dass das BAFU seine Jahresplanung im Dezember abschliesst, während das UVEK seine Jahresplanung erst im Januar in Angriff nimmt. Die Planung auf Ebene Bundesrat und Departement entspricht ohnehin weitgehend den Vorschlägen des BAFU. Bundesrat und Departement setzen kaum aktiv eigene strategische Prioritäten. Dieser Befund ist aus Sicht von UVEK und BAFU allerdings nicht kritisch, sondern zeige, dass das Amt seinen Auftrag der Politikvorbereitung gut wahrnehme.

Eine gewisse Kontrolle durch das Departement ist trotz beschränktem Instrumentarium dadurch gewährleistet, dass der gesamte Geschäftsverkehr zwischen BAFU und Departement über den Amtsbetreuer beim UVEK laufen muss. Es ist explizit auch Aufgabe des Amtsbetreibers die Geschäfte des BAFU zu verfolgen und dafür zu sorgen, dass wichtige Angelegenheiten dem Departementsvorsteher vorgelegt werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das BAFU über ein in den Grundzügen funktionierendes, aber noch verbesserungsfähiges Instrumentarium für die Steuerung verfügt und dieses durch die Direktion gezielt genutzt wird. Die Direktion hat das Amt im Griff. Kritisch ist die ungenügende Verankerung der Instrumente auf den unteren Ebenen. Dem Amt fehlt eine gemeinsame Stossrichtung, weil die Strategie der Direktion von einem Teil der Mitarbeitenden nicht mitgetragen wird, aber auch weil die Definition einer Gesamtstrategie aufgrund von Zielkonflikten in den gesetzlichen Grundlagen grundsätzlich schwierig ist.

Die formalisierte Steuerung durch Bundesrat und Departement ist beschränkt. Es werden wenige Vorgaben gemacht. Die Steuerung ist eher reaktiv, doch kann dank klar definierten Aufsichtszuständigkeiten beim Generalsekretariat von einer gewissen Kontrolle ausgegangen werden.

Materialien- und Dokumentenverzeichnis

- BAFU, 2003, Prozess: Bewilligungsverfahren Freisetzungsversuche (FrSV)
- BAFU, 2006, Faktenblatt 1: Erläuterungen zum Organigramm
- BAFU, 2006, Faktenblatt 2: Kurzporträt BAFU
- BAFU, 2006, Faktenblatt 3: BAFU-Schwerpunkte 2006
- BAFU, 2006, Projekt Biosicherheitsausbildung (05.0001): Pflichtenheft
- BAFU, 2006, Prozesslandkarte (Version 25.01.2006)
- BAFU, 2006, Total Quality Management (TQM) – Zielsetzungen TQM BAFU
- BAFU, 2007, Organigramm Abteilung Artenmanagement
- BAFU, 2007, Organigramm Abteilung Internationales
- BAFU, 2007, Organigramm Abteilung Wasser
- BAFU, 2007, Projekt Biosicherheitsausbildung (05.0001): Meilensteinplanung
- BAFU, 2007, Projekt Biosicherheitsausbildung (05.0001): Vertrag Basler & Hofmann
- BAFU, 2007, Prozess: CO₂-Abgabebefreiung (Verpflichtung)
- BAFU, 2007, Prozess: Quality Manual Swiss Greenhouse Gas (GHG) Inventory
- BAFU, 2007, Wirkungsanalyse Umweltbildung (Kurzbericht)
- BAFU, 2007, Wirkungsmodell nach FLAG mit Schnittstellen zum Führungsprozessmodell BAFU und NFA
- BAFU, 2007, Zielvereinbarung und Beurteilung Sektion Grundwasserschutz 2007
- BAFU, 2008, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Planungs- und Kernführungsprozess BAFU
- BAFU, 2008, Beschreibung und Ziele Produkt Holz
- BAFU, 2008, Beschreibung und Ziele Produkt Wald
- BAFU, 2008, Beurteilungs- und Förderungsgespräch: Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse
- BAFU, 2008, Die Umweltpolitik des Bundes: Grundsätze für die Umsetzung und die Weiterentwicklung
- BAFU, 2008, Erfolgslogik der Abteilung Gefahrenprävention BAFU
- BAFU, 2008, eSTRAT-Handbuch
- BAFU, 2008, Kernführungsprozess BAFU
- BAFU, 2008, Kontakte und Analysen (K+A): Zwischenbericht für die Direktionsklausur vom Juni 2008 (Auswertung Hot-Spot-Matrix per 31.06.2008)
- BAFU, 2008, Koordinationsgruppe Aktivitäten (KgA): Aktivitäten gemäss Führungsprozess BAFU und eSTRAT
- BAFU, 2008, Mitglieder Koordinationsgruppe Aktivitäten (KgA)
- BAFU, 2008, Organigramm Abteilung Stoffe, Boden, Biotechnologie
- BAFU, 2008, Produkt 1.002 Biosicherheit: Wirkung 1.002.0002
- BAFU, 2008, Projekt Informationsnetzwerk Gentechnologie (04.0104): Vereinbarung mit SCNAT
- BAFU, 2008, Protokoll Direktionsklausur III/2008
- BAFU, 2008, Ressourcenpolitik Holz: Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz

BAFU, 2008, Übersicht über das geltende Umweltrecht (Stand 1.10.2008)

BAFU, 2008, Vertrag zwischen dem BAFU und dem Bildungszentrum Wald Lyss betreffend CODOC 2009–2012

BAFU, 2008, Weisung zur Planung 2009

BAFU, 2008, Zielvereinbarung und Beurteilung Sektion Grundlagen und Waldberufe 2008

BAFU, 2008, Zielvereinbarung und Beurteilung Sektion Grundwasserschutz

BAFU, 2009, Amtsrapport 15.05.2009 (UVEK-BAFU): Traktanden, Protokoll, dazugehörige Unterlagen

BAFU, 2009, Amtsrapport 16.01.2009 (UVEK-BAFU): Traktanden, Protokoll, dazugehörige Unterlagen

BAFU, 2009, Amtsrapport 08.12.2009 (UVEK-BAFU): Protokoll

BAFU, 2009, Anspruchsgruppen: Bundesrat

BAFU, 2009, Auswertung Hot-Spot-Matrix per 31.12.2008

BAFU, 2009, BAFU Personalbestand 2008, Stammpersonal

BAFU, 2009, BAFU-Reporting

BAFU, 2009, Beurteilungs- und Förderungsgespräch: Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse

BAFU, 2009, Bilanz 2008 – Übersicht über die wichtigsten Geschäfte des UVEK, Teil BAFU

BAFU, 2009, Classical biocontrol in Europe: Projektbegleitdokument (PJ 09.0005)

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.002: Biosicherheit

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.004: Sicherheit im Umgang mit Chemikalien

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.013: Eindämmung und Bewältigung Klimawandel

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.028: Krisenbewältigung

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.037: Störfall

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.038: Erdbebenvorsorge

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.039: Präventive Massnahmen bei Naturgefahren (ohne Erdbeben)

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 2.012: Wasserqualität

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 3.014: Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 3.053: Standortgerechte Lebensräume Gewässer

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 4.011: Artennutzung

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 4.020: Nachhaltige Nutzung von Wasser und Gewässern

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 4.029: Holz

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 4.031: Wald

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 5.063: Umweltdaten

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 5.077: Innovation

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 8.070: Departement und Parlament, Kundenbeziehungen

BAFU, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 8.073: Informatik, Logistik und Organisation

BAFU, 2009, Direktionssitzung 36, 05.06.2009: Protokoll und Einladung

BAFU, 2009, Direktionssitzung 38, 16.06.2009: Protokoll und Einladung

BAFU, 2009, Erläuterung Issues-Monitoring für Besuch der PVK (Aktennotiz)

BAFU, 2009, Externe Mandate BAFU: Aufstellung

BAFU, 2009, Fiche: Pflanzenschutz an der Grenze

BAFU, 2009, Frühjahrssession 2009: Bilanz und eingereichte Vorstösse

BAFU, 2009, Grafik Kernführungsprozess

BAFU, 2009, Interne Reorganisation: Besseres Gleichgewicht zwischen den Pfeilern (Medienmitteilung und interne Mitteilung)

BAFU, 2009, Inventar Geschäftsprozesse (Beilage 2 zum IKS Leitfaden)

BAFU, 2009, Issues-Monitoring 05/09: Pärkepolitik im Fokus wegen Cevio – Schwarze Schwäne als Politthema – Umweltberichterstattung in der Kritik

BAFU, 2009, Jahresplanung 2009 – Übersicht über die wichtigsten Geschäfte des UVEK, Teil BAFU

BAFU, 2009, Kennzahlen BAFU

BAFU, 2009, Kernführungsprozess: grafische Prozessdarstellung und Prozessbeschreibung

BAFU, 2009, Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N): Resultate der Sitzung vom 30.03.2009

BAFU, 2009, Liste Anzahl Mitarbeiter/innen / Stellen (pro Abteilung und Sektion)

BAFU, 2009, Organigramm (Stand 01.03.2009)

BAFU, 2009, Organigramm Abteilung Gefahrenprävention

BAFU, 2009, Organigramm Abteilung Klima, Ökonomie, Umweltbeobachtung

BAFU, 2009, Organigramm Abteilung Kommunikation

BAFU, 2009, Organigramm Abteilung Lärmbekämpfung

BAFU, 2009, Organigramm Abteilung Wald

BAFU, 2009, Organigramm mit Angabe der Kostenstellen und Kredite

BAFU, 2009, Organigramm Sektion Finanzen und Controlling

BAFU, 2009, Organigramm Sektion Human Resources

BAFU, 2009, Organigramm Sektion Informatik, Logistik und Organisation

BAFU, 2009, Parlamentarische Kommissionen Planung 2009

BAFU, 2009, Portfolio für Projekte und Prozesse (inkl. Verantwortliche)

BAFU, 2009, Programm Frühjahrssession 2009 – BAFU-Geschäfte

BAFU, 2009, Projekt Biosicherheitsausbildung (05.0001): Projektskizze

BAFU, 2009, Projekt Informationsnetzwerk Gentechnologie (04.0104): Vertrag mit SCNAT

BAFU, 2009, Protokoll der bilateralen Sitzung Nr. 10 Abteilung Stoffe, Boden, Biotechnologie

BAFU, 2009, Protokoll der bilateralen Sitzung Nr. 11 Abteilung Stoffe, Boden, Biotechnologie

BAFU, 2009, Protokoll der bilateralen Sitzung Nr. 13 Abteilung Klima, Ökonomie und Umweltbeobachtung

BAFU, 2009, Protokoll Direktionsklausur III/2009

BAFU, 2009, Prozess: Benutzer unterstützen (Sektion Informatik, Logistik und Organisation)

BAFU, 2009, Prozess: Budget erarbeiten (Sektion Finanzen und Controlling)

BAFU, 2009, Prozess: Finanzplanung und Budgetierung (Sektion Finanzen und Controlling)

BAFU, 2009, Prozess: Freisetzungsversuche mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO) nach Freisetzungsverordnung (FSV)

BAFU, 2009, Prozess: Genehmigungsverfahren eSTRAT-Aktivitäten

BAFU, 2009, Prozess: Gewährung von Zugang zu Dokumenten nach BGÖ

BAFU, 2009, Prozess: Internes Audit

BAFU, 2009, Prozess: Personalgewinnung (Sektion Human Resources)

BAFU, 2009, Prozess: Pollutant Release and Transfer Register (Entwurf)

BAFU, 2009, Prozess: Stellungnahme zu Rodungsgesuchen

BAFU, 2009, Prozess: Subventionsgesuche Natur- und Landschaftsschutz (N+L)

BAFU, 2009, Prozesslandkarte (gültig ab September 2009)

BAFU, 2009, Reporting Finanzen (Aktivitäten nach Abteilungen, Januar–April 2009)

BAFU, 2009, Reporting Personalmanagement Berichtsjahr 2008

BAFU, 2009, Ressourcenplanung (nach Produkten)

BAFU, 2009, Ressourcenplanung (nach Produktgruppen)

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Abschluss

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Anlagen

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Einkauf Informationstechnik (IT)

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Einkauf ohne LV

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Finanzplanung und Budgetierung

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Kreditwesen

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Personal

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Spesenmanagement

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Subventionen (30.11.2008)

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Subventionen (August 2009)

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Subventionen NFA

BAFU, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Verkauf ohne LV (inkl. Gebühren)

BAFU, 2009, Rechtskommission des Nationalrates (RK-N): Resultate der Sitzung vom 23.04.2009

BAFU, 2009, Schema Wirkungsmodell

BAFU, 2009, Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse: Aufgabenverteilung Team «Umwelt»

BAFU, 2009, Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse: Monatliche Statistik Geschlossenes System

BAFU, 2009, Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse: Protokoll Sektionsbesprechung

BAFU, 2009, Statusberichte 30.04.2009 zu Aktivitäten des Produkts 1.002 (Biosicherheit) in Verantwortung der Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse

BAFU, 2009, Statusberichte 30.04.2009 zu Aktivitäten des Produkts 2.012 (Wasserqualität) in Verantwortung der Sektion Grundwasserschutz

BAFU, 2009, Statusberichte 30.04.2009 zu Aktivitäten des Produkts 4.020 (Nachhaltige Nutzung von Wasser und Gewässern) in Verantwortung der Sektion Grundwasserschutz

BAFU, 2009, Statusberichte 30.04.2009 zu Aktivitäten des Produkts 4.031 (Nachhaltige Waldbewirtschaftung) in Verantwortung der Sektion Grundlagen und Waldberufe

BAFU, 2009, Terminplanung Kontakte (Kontakte und Analysen, Stand 15.06.2009)

BAFU, 2009, Treffen BAFU-BFS vom 28.04.2009

BAFU, 2009, Treffen svu-asep mit BAFU vom 23.03.2009

BAFU, 2009, Übersicht Issues BAFU

BAFU, 2009, Übersicht: Produktgruppen und Produkte

BAFU, 2009, Zielvereinbarung und Beurteilung Sektion Grundlagen/Waldberufe

BAFU, ohne Datum, Weisung für das Ausschreibungs- und Vertragswesen des BAFU

BAFU/BAG/Swissmedic, 2008, Prozesshandbuch: Swiss Good Laboratory Practice (GLP) Compliance Monitoring Programme

BAFU/BFS, 2009, Umwelt Schweiz 2009

Basler & Hofmann, 2007, Projekt Biosicherheitsausbildung (05.0001): Arbeitsbericht

BK, 2007, Herausforderungen 2007–2011 (Grundlegendokument für die Legislaturplanung)

BK, 2008, Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011

BK, 2008, Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2007–2011

BK, 2008, Die Ziele des Bundesrates 2008

BK, 2008, Jahresziele 2008 der eidgenössischen Departemente und der Bundeskanzlei

BK, 2008, Ziele des Bundesrates 2009, Band 1

BK, 2008, Ziele des Bundesrates 2009: Band 2 (Departementsziele)

BK, 2009, Geschäftsbericht des Bundesrates 2008: Band 1

BK, 2009, Geschäftsbericht des Bundesrates 2008: Band 2 (Geschäftsberichte Departemente)

BUWAL, 2004, Waldprogramm Schweiz: Handlungsprogramm 2004–2015

BWG, 2001, Hochwasserschutz an Fliessgewässern: Wegleitungen des BWG

econcept, 2009, Wirksamkeitsanalyse der Politik der Abteilung Natur + Landschaft (Entwurf Schlussbericht)

EDI/EVD/UVEK, 2008, Aktionsplan Synthetische Nanomaterialien: Bericht des Bundesrates vom 9. April 2008

EFK, 2005, Prüfung im Bereich der IT-Governance und Follow-up des BWG-Berichts 2005

EFK, 2006, Abschlussprüfung Staatsrechnung 2006, Bundesamt für Umwelt

EFK, 2008, Dienststellenrevision und Follow-up BAFU

EFK, 2008, Evaluation der Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC)

EFK, 2008, Prüfung im Bereich Sanierung von Altlasten und Follow-up aus früheren Revisionen BAFU

EFK, 2009, Liste der Prüfungen der EFK beim Bundesamt für Umwelt 2007–2009

EFK, 2009, Subventionsprüfung von Einzelprojekten in der Abteilung Gefahrenprävention des BAFU

EFV, 2006, Finanzplan 2008–2010: Erfolgs- und Investitionsrechnung nach Verwaltungseinheiten

EFV, 2007, Bundesbeschluss 2008: Budget UVEK

EFV, 2008, Bundesbeschluss 2009: Budget UVEK

EFV, 2008, Finanzplan 2010–2012: Erfolgs- und Investitionsrechnung nach Verwaltungseinheiten

EFV, 2008, Voranschlag Band 2A: UVEK (Zahlen)

EFV, 2008, Voranschlag Band 2B: UVEK (Erläuterungen)

EFV, 2009, Legislaturfinanzplan 2009–2011: Erfolgs- und Investitionsrechnung der Verwaltungseinheiten

EFV, 2009, Staatsrechnung Band 2A: UVEK (Zahlen)

EFV, 2009, Staatsrechnung Band 2B: UVEK (Erläuterungen)

EPA, 2007, Personalbefragung 2007 in der Bundesverwaltung – Ergebnisbericht BAFU

EPA, 2009, Personalbefragung 2009 in der Bundesverwaltung – Ergebnisbericht BAFU und Anhänge

EPA, 2009, Personalpolitische Kennzahlen BAFU: Sprachen, Geschlecht

EPA/UVEK, 2009, Personalbezüge zu Lasten Personalkredite: Vorgaben – Eingaben – Abweichungen (Beilage 2)

GS-UVEK, 2006, Weisung über die Aktenführung im GS-UVEK

GS-UVEK, 2008, Organigramm Generalsekretariat UVEK

GS-UVEK, 2009, Jahresplanung 2009: Übersicht über die wichtigen Geschäfte des UVEK

Interface/Büro Vatter, 2007, Evaluation der Umweltaussenpolitik der Schweiz

Parlament, 2008, Amtliches Bulletin: Geschäft 08.007 Legislaturplanung 2007–2011

PVK, 2003, Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)

PVK, 2007, Evaluation zum Umgang des Bundes mit Naturgefahren

Schweizerischer Bundesrat, 1999, Organisationsverordnung UVEK (OV-UVEK)

Schweizerischer Bundesrat, 2008, Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011

SCNAT, 2009, Projekt Informationsnetzwerk Gentechnologie (04.0104): Projektbeschrieb «Untersuchung der Entwicklung in der Bio- und Gentechnologie im öffentlichen Sektor»

TrustMark CFI / Kompetenzzentrum Public Management (KPM), 2007, Evaluationsbericht: Personalbefragung 2007 in der Bundesverwaltung

UVEK, 1998, Vorbereitung der Antworten für die Fragestunde des Nationalrates

UVEK, 1999, Regeln betreffend die Amtrapporte

UVEK, 2001, Departementsstrategie UVEK

UVEK, 2001, Verordnung über die personalrechtlichen Zuständigkeiten im UVEK

UVEK, 2002, Geschäftsordnung des UVEK (GO-UVEK)

UVEK, 2005, Weisungen für die Kreditbewirtschaftung im Personalbereich des UVEK

UVEK, 2009, Ausgabenplafonds gemäss Finanzplan 2010–2013 (Beilage 1)

UVEK, 2009, Regeln für die Übernahme neuer Aufgaben durch das UVEK

UVEK, 2009, Voranschlag 2010, Personalvorschlag 2010 und Finanzplan 2011–2013 – Ausführungsbestimmungen UVEK

Widmer et al., 2007, Wirkungsanalyse Umweltbildung BAFU (Schlussbericht)

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

BAFU und UVEK

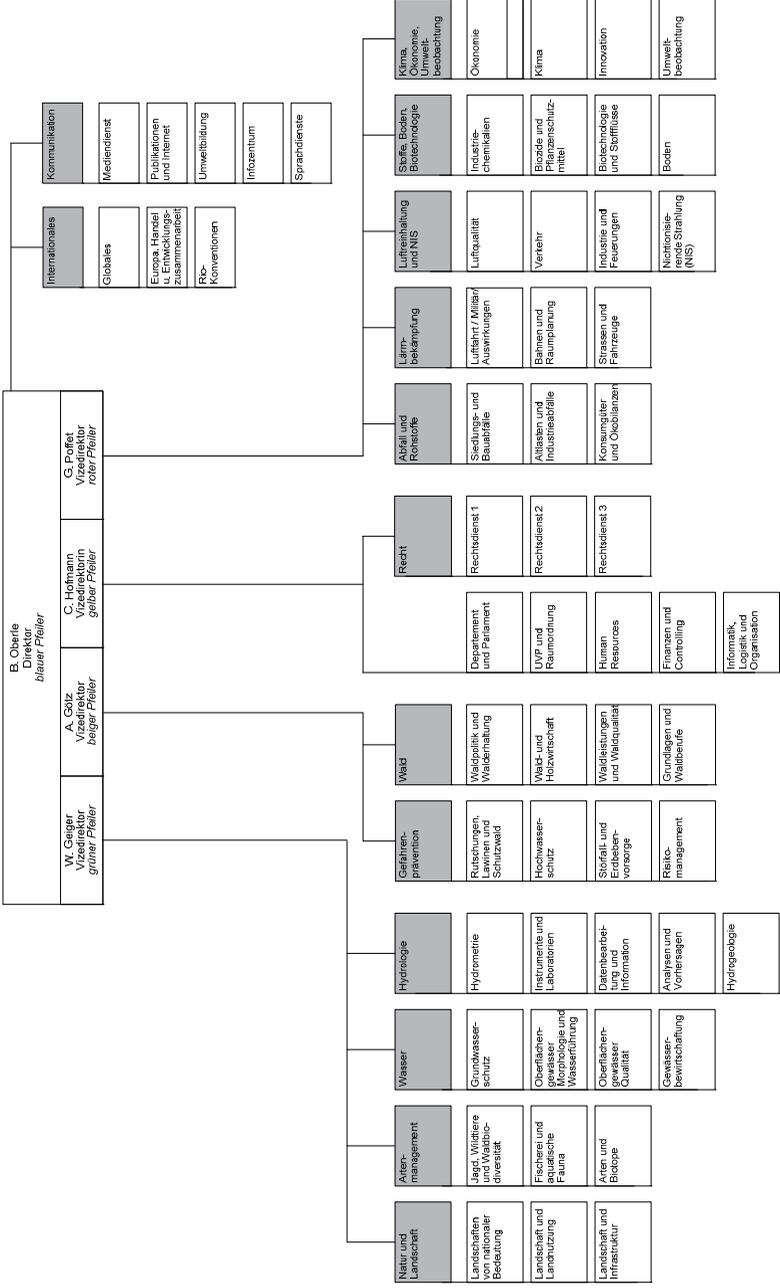
Aebi, Rudenz	Portfoliomanager, Sektion Informatik, Logistik und Organisation
Baumann, Martin #	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Jagd, Wildtiere und Waldbiodiversität
Burkhardt, Andrea	Leiterin Sektion Klima
Büchel, Martin	Leiter Sektion Grundlagen und Waldberufe
Cornaz, Samuel #	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Grundwasserschutz
Gerber, Basil #	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse
Girardin, Pinky #	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sektion Klima
Hartmann, Daniel	Leiter Sektion Grundwasserschutz
Heiniger, Peter #	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Hochwasserschutz
Hofmann, Christine	Vizedirektorin
Hosbach, Hans	Leiter Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse
Karlaganis, Georg	Leiter Abteilung Stoffe, Boden, Biotechnologie
Lehmann, Daniel	Leiter Sektion Finanzen und Controlling
Manser, Rolf	Leiter Abteilung Wald
Marendaz, Evelyne	Leiterin Abteilung Artenmanagement
Müller, Stephan	Leiter Abteilung Wasser
Oberle, Bruno	Amtsdirktor
Schrade, André	Stv. Generalsekretär UVEK, Amtsbetreuer BAFU
Schorta, Susanne	Leiterin Sektion Departement und Parlament
Sieker, Annett	Fachspezialistin Qualitätsmanagement, Sektion Informatik, Logistik und Organisation
Stadler, Thomas	Leiter Abteilung Klima, Ökonomie, Umweltbeobachtung
Walther, Giorgio #	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Waldpolitik und Walderhaltung
Willi, Hans Peter	Leiter Abteilung Gefahrenprävention

Kurzgespräch im Rahmen eines Vor-Ort-Checks.

Partner und Zielgruppen

Böbner, Christoph	Bis 31.07.2009 Vizedirektor Bundesamt für Landwirtschaft, seither Leiter Dienststelle Landwirtschaft und Wald des Kantons Luzern
Charrière, Roland	Stv. Direktor Bundesamt für Gesundheit, Direktionsbereich Verbraucherschutz
Fricker, Hans-Peter	Geschäftsleiter WWF, Vertreter der Umweltallianz
Ganz, George	Geschäftsführer Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
Gerber, Jacques	Leiter Amt für Umwelt des Kantons Jura
Hänni, Heinz	Leiter Geschäftsbereich Energie und Umwelt, Schweizerischer Bauernverband
Näf, Urs	Stv. Leiter Wirtschaftspolitik, Bildung und Energie, Economiesuisse
Previdoli, Pascal	Vizedirektor Bundesamt für Energie, Abteilung Energiewirtschaft
Ritz, Christoph	Geschäftsleiter ProClim
Streiff, Hansruedi	Direktor Holzindustrie Schweiz
Suter, Jürg	Präsident der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz, Leiter Amt für Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich
Wüest, Otmar	Geschäftsführer der Forstdirektorenkonferenz und der Konferenz der Kantonsförster

Organigramm Bundesamt für Umwelt



Bewertungsmodelle

Bewertungsmodell Steuerungsinstrumentarium

Tabelle A2.1

Aspekt	Kriterium	Indikator	Definition Indikatorenerfüllung
Konzeption	fundiert	Klarheit	Inhalt des Instruments (Arten von Informationen) und Prozess der Anwendung sind klar definiert.
		Evidenzbasiertheit	Instrument berücksichtigt vorhandenes Wissen über das politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und technologische Umfeld.
Anwendung	integriert	Instrumentenverknüpfung	Instrument ist mit Instrumenten der gleichen und der vorgelagerten Steuerungsfunktion verknüpft.
		Ressourcenverknüpfung	Instrument ist mit finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourceninformationen verknüpft.
	systematisch	Strukturiertes Vorgehen	Instrument wird in allen vorgesehenen Bereichen strukturiert angewandt.
		Kohärenz	Durch das Instrument erhobene Informationen sind kohärent. Vorhandene Vorgaben werden eingehalten.
Nutzung	anwenderfreundlich	Bedienungsfreundlichkeit	Anwenderschätzen das Instrument als bedienungsfreundlich und den Aufwand für die Informationserhebung als vertretbar ein.
	nützlich	Partizipative Abstützung	Instrument wird den Bedürfnissen und Anregungen der Anwender entsprechend (weiter-)entwickelt.
relevant		Aufbereitung	Informationen werden zeit- und stufengerecht bereitgestellt.
		Kosten/Nutzen	Kosten-Nutzen-Verhältnis (Informationswert gegenüber Aufwand für Informationsbeschaffung) wird von Nutzern positiv eingeschätzt.
		Erwägung	Auseinandersetzung mit Informationen und Verarbeitung findet statt.
	Verbindlichkeit		Informationen führen zu verbindlichen Steuerungsentscheidungen, die tatsächlich umgesetzt werden.

Bewertungsmodell Steuerungsergebnisse

Tabelle A2.2

Aspekt	Kriterium	Indikator	Definition: Indikatorenenerfüllung
Partner/ Zielgruppen	Prozessqualität	Erreichbarkeit	Erreichbarkeit per Telefon und E-Mail ist innert nützlicher Frist gewährleistet. Ansprechpersonen sind bekannt.
		Umgang	Mitarbeitende sind im Kontakt mit Partnern und Zielgruppen freundlich und zuvorkommend. Auf Beschwerden wird innert nützlicher Frist reagiert.
		Fachkompetenz	Mitarbeitende verfügen über notwendige fachliche Fähigkeiten und Sachkenntnis und werden als kompetent wahrgenommen.
	Leistungsqualität	Zuverlässigkeit	Versprochene Leistungen werden termingerecht und im vorgesehenen Masse erbracht.
		Bedürfnisgerechtigkeit	Die Leistungen der Verwaltungseinheit entsprechen einem Bedürfnis. Beratungs- und Unterstützungsleistungen werden in Anspruch genommen.
		Innovativität	Leistungen der Verwaltungseinheit werden an neue Erfordernisse angepasst. An überholten Leistungen wird nicht unnötig festgehalten.
Kooperations- klima		Schnittstellenklarheit	Die Kompetenzabgrenzung zwischen der Verwaltungseinheit und ihren Partnern und Zielgruppen ist klar. Es gibt keine Doppelspurigkeiten. Die Beziehungen funktionieren im Alltag reibungslos.
		Qualität/Transparenz des Einbezugs	Die Verfahren der Auswahl von externen Partnern und ihr Einbezug sind transparent. Partner und Zielgruppen werden vor wichtigen Entscheidungen angemessen angehört.
		Ergebnisqualität	Die Zusammenarbeit mit Partnern und Zielgruppen liefert nachweisbar gute Ergebnisse. Die Partner und Zielgruppen haben die Absicht, die Zusammenarbeit weiterzuführen oder sogar zu verstärken.
Image		Image-Schlagwörter	Die Stichworte zum Image der Verwaltungseinheit, die Partner und Zielgruppen spontan nennen, sind positiv besetzt.
		Kommunikation	Die externe Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit ist ausgewogen und adressatengerecht.
		Auftragserfüllung	Die Verwaltungseinheit erfüllt nach Einschätzung der Partner und Zielgruppen in den ihnen bekannten Bereichen den gesetzlichen Auftrag.

Aspekt	Kriterium	Indikator	Definition Indikatorenenerfüllung
Mitarbeitende	Zufriedenheit	Zufriedenheitsrate	Zufriedenheits- und Resignationsraten, Fluktuationsraten, Fehlzeiten.
		Arbeitsklima	Zusammenhalt/Vertrauen und Zusammenarbeit im Team.
		Anstellungsbedingungen	Entlohnung, Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitsbelastung.
Motivation		Identifikation	Identifikation mit der Verwaltungseinheit, Leistungsbereitschaft.
		Arbeitsinhalt	Identifikation mit dem Arbeitsinhalt; Möglichkeit, eigene Ideen/Interessen einzubringen.
		Handlungsfreiräume	Eigenverantwortung und Selbständigkeit, Beeinflussung wichtiger Entscheidungen.
		Führung	Anerkennung und Unterstützung durch direkte Vorgesetzte. Klare interne Kommunikation durch die oberste Führung.
		Karriereentwicklung	Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten, Weiterbildungsangebot.
		Beteiligung	Einbezug in Veränderungsprozesse; Rücklaufquoten bei Mitarbeiterumfragen.
Chancengleichheit		Chancengleichheit der Geschlechter	Erreichung der durch den Bundesrat definierten Soll-Werte der Geschlechterverteilung in den verschiedenen Lohnklassen. Mitarbeiterbeurteilung der Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben und der Förderungsmaßnahmen zur geschlechtlichen Gleichstellung der Verwaltungseinheit.
		Mehrsprachigkeit	Erreichung der durch den Bundesrat definierten Soll-Werte in Bezug auf die Sprachenverteilung in den verschiedenen Lohnklassen. Mitarbeiterbeurteilung der Förderungsmaßnahmen zur Mehrsprachigkeit der Verwaltungseinheit.
		Chancengleichheit für Behinderte	Anstellungsquote von behinderten Personen. Mitarbeiterbeurteilung der Offenheit der Verwaltungseinheit für Behinderte.

Steuerungsinstrumentarium

Instrumentarium Planung Bundesrat/UVEK

Tabelle A3.1

Instrument	Beschreibung
Spezialrechtliche Grundlagen	Das BAFU hat bei einer Reihe von Gesetzen die Federführung, darunter folgende: Umweltschutzgesetz; Natur- und Heimatschutzgesetz; Gewässerschutzgesetz; Waldgesetz; Wasserbaugesetz; CO ₂ -Gesetz; Gentechnikgesetz; Jagdgesetz; Fischereigesetz. Ausserdem ist das BAFU an der Umsetzung einer Vielzahl weiterer Gesetze beteiligt.
Organisationsverordnung UVEK	Art. 1 definiert die Ziele und Tätigkeitsbereiche des UVEK. Art. 12 hält die Ziele und Aufgaben des BAFU fest.
Geschäftsordnung des UVEK	Besteht aus einer Sammlung von Dokumenten, namentlich der Departementsstrategie UVEK (vgl. unten), Weisungen zum Personalwesen, zu Verfahren und Geschäftsprozessen und zur Informatik.
Departementsstrategie UVEK (Version 2001)	Legt die längerfristigen Ziele und Leitlinien für das gesamte UVEK fest mit dem Anspruch, dass diese durch die Ämter in ihren Strategien und Programmen konkretisiert werden sollen. Ausserdem werden für die einzelnen Bereiche des UVEK Sachziele festgelegt.
Strategie Nachhaltige Entwicklung	Wurde unter der Federführung des ARE ausgearbeitet und als Bundesratsstrategie verabschiedet. Der Bericht definiert fünf Leitlinien sowie einen Aktionsplan für die Jahre 2008–2011. Für eine Reihe von Herausforderungen werden Ziele mit Indikatoren und Massnahmen definiert.
Legislaturplanung 2007–2011	Für das BAFU zentral ist Leitlinie 4, «Die Ressourcen nachhaltig nutzen», und zwar insbesondere Ziel 12, «Schonender Umgang mit den natürlichen Ressourcen». Art. 14 listet für die Umsetzung dieses Ziels sechs Massnahmen auf (Nr. 64–69). Mit Ausnahme von Massnahme 66 obliegt die Durchführung dem BAFU.
Ziele des Bundesrates (Versionen 2008 und 2009)	Listet die Ziele und die zur Umsetzung vorgesehenen Massnahmen auf und erläutert sie kurz. Für die Umsetzung des für das BAFU zentralen Ziels «Schonender Umgang mit den natürlichen Ressourcen» (vgl. Legislaturplanung) sind zwei Massnahmen aufgeführt.
Ziele der Departemente (Versionen 2008 und 2009)	Die Ziele der Departemente sind weitestgehend eine Zusammenstellung der in den Erläuterungen zu den Zielen des Bundesrates erwähnten Massnahmen in Listenform.
Jahresplanung UVEK (Versionen 2008 und 2009)	Besteht aus einer Übersichtstabelle, in der die anfallenden Geschäfte der Ämter nach 4 Kategorien aufgeführt sind, je nachdem wie politisch brisant und mit welchem Aufwand sie für den Departementsvorsteher verbunden sind. In der letzten Spalte «Etappen» steht, was im jeweiligen Jahr erreicht werden soll.
Zielvereinbarung Amtsdirektor	Die im Rahmen des jährlichen Mitarbeitergesprächs zwischen dem Vorsteher des UVEK und dem Direktor des BAFU vereinbarten Ziele umfassen jeweils auch inhaltliche Prioritäten für das gesamte Amt. Gemäss Stellungnahme des GS-UVEK zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts werden die Ziele jeweils vom Departementsvorsteher, unterstützt durch das GS-UVEK, vorgeschlagen.
(Departementsrapport)	Dreimal jährlich stattfindendes Treffen der Direktoren der Ämter des UVEK, des Departementsvorstehers und der Geschäftsleitung des Generalsekretariates. Besprochen werden Angelegenheiten, die alle Ämter betreffen (z.B. neue Weisungen des UVEK für personalrechtliche Zuständigkeiten).

Instrument	Beschreibung
(Departementsklausur)	Jährlich stattfindende zweitägige Sitzung, die jeweils einem mehrere Ämter betreffenden Thema gewidmet ist (z.B. Finanzierung von grossen Infrastrukturprojekten). Daran nehmen die Direktionen der Ämter des UVEK und die Departementsleitung einschliesslich des Departementsvorstehers teil.
(Koordinationskommission Verkehr)	Dreimal jährlich stattfindendes Treffen des Generalsekretärs und der im Verkehrsbereich tätigen Ämter des UVEK (ASTRA, BAV, BAZL, BAFU, ARE) zwecks Abstimmung ihrer Aktivitäten. In anderen Politikbereichen finden nicht regelmässig, sondern bei Bedarf Bereinigungssitzungen auf Stufe Departement statt.

Instrumentarium Planung BAFU

Tabelle A3.2

Instrument	Beschreibung
Strategiedokument «Die Umweltpolitik des Bundes»	Das Dokument «Die Umweltpolitik des Bundes: Grundsätze für die Umsetzung und die Weiterentwicklung» beschreibt den Auftrag, Grundsätze und Leitgedanken der Umweltpolitik und nennt Schlüsselherausforderungen. Es wurde von der Direktion verabschiedet.
Grundkonzeption Steuerungssystem	Das BAFU hat ein Steuerungssystem eingeführt, das folgende hierarchisch geordnete Ebenen kennt: Produktgruppe, Produkt, Wirkung, Aktivität (vgl. Kap. 2.2).
eSTRAT	Informatikanwendung zur Unterstützung des Kernführungsprozesses (KFP).
KFP: Weisung zur Planung	Die Weisung zur Planung legt die Verantwortlichkeiten für den Planungsprozess fest, regelt den Ablauf des Planungsprozesses und enthält Vorgaben zu den verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen. Insbesondere werden die verfügbaren Ressourcen pro Produkt festgelegt. Die Weisung wird anlässlich der Direktionsklausur III beschlossen.
KFP: Planungswoche	Die auf der Grundlage der Weisung zur Planung erarbeiteten Aktivitätenplanungen werden pro Produkt zwischen dem Produktverantwortlichen und der Direktion besprochen. Die Planungswoche mündet in Vorgaben an die Aktivitäten- und Produktverantwortlichen zur Anpassung der Planung.
KFP: Direktionsklausur IV	Definitive Verabschiedung der Planung durch die Direktion.
Programme	In einzelnen Bereichen des BAFU sind die mehrjährigen inhaltlichen Schwerpunkte im Rahmen von Programmen festgelegt (z.B. Waldprogramm Schweiz oder Aktionsplan Synthetische Nanomaterialien).
Mitarbeitergespräch	Das jährliche Mitarbeitergespräch ist gemäss Art. 15 der Bundespersonalverordnung für die Verwaltungseinheiten des Bundes eine Pflicht. Das Gespräch dient unter anderem der Vereinbarung von Zielen.

Instrument	Beschreibung
Organisationsstruktur (Organigramme)	Im Gesamtorganigramm BAFU wird die Struktur bis zur Ebene der Sektion mit Angabe der jeweiligen Leiter/innen aufgeführt. Einige Abteilungen und Sektionen verfügen über detailliertere Organigramme und/oder Listen zu den Aufgaben- und Verantwortungsbereichen der einzelnen Mitarbeitenden.
KFP: Bewirtschaftung der Aktivitäten	Das eSTRAT-Handbuch macht Vorgaben zur Dokumentation, laufenden Aktualisierung und Genehmigung von Änderungen bei Aktivitäten.
KFP: Direktionsklausur I	An dieser Klausur findet jährlich ein Austausch zwischen der Direktion und den Abteilungsleitungen statt. Ziel ist die Optimierung des Kernführungsprozesses sowie die Diskussion von ausgewählten Themen.
Qualitätsmanagement: Prozessdokumentation	2005 wurde unter dem Stichwort «Total Quality Management» ein Qualitätsmanagement-Handbuch erarbeitet. Viele Prozesse des BAFU wurden erfasst, jedoch in der Folge nicht aktualisiert. Gegenwärtig läuft eine Neuerfassung der Prozesse.
Internes Dokumentenmanagement (IDM)	Elektronisches Dokumentenablage-system, das in «Fabasoft» integriert ist und gleichzeitig die Zuteilung von Aufgaben auf verschiedene Personen ermöglicht (Definition eines «Workflows»).
Direktionssitzung	Zweimal pro Woche (Dienstag und Freitag) stattfindende zweistündige Sitzung der fünfköpfigen Direktion (Direktor und Vizedirektoren/-direktorinnen). In den Dienstagssitzungen werden jeweils eher administrative Angelegenheiten (z.B. Personalfragen), in den Freitags-sitzungen thematische Fragen behandelt.
Bilaterale Gespräche Vizedirektor/innen – Abteilungsleiter/innen	Mindestens zweiwöchentlich stattfindende, von der Direktion vorgeschriebene zweistündige Gespräche. Die Besprechungen dienen unter anderem der Vorbesprechung der Direktionsklausuren (Status- und Controllingberichte sowie Planung). Ausserdem werden laufende Geschäfte besprochen, manchmal in Anwesenheit der zuständigen Sektionsleitenden. Die Protokolle werden in die Zirkulation gegeben.
Abteilungssitzungen	Die Direktion verlangt «Geschäftsleitungssitzungen» auf Abteilungsebene (Abteilungsleiter/innen mit allen Sektionsleiter/innen), macht jedoch keine Vorgaben zur Häufigkeit. In der Regel finden diese wöchentlich oder zweiwöchentlich statt. Daneben gibt es zum Teil regelmässige bilaterale Sitzungen zwischen Abteilungs- und Sektionsleitungen.
Interne Koordinationsgremien	Es gibt verschiedene Arten von internen Koordinationsgremien: <ul style="list-style-type: none"> – Direktionskonferenz: Etwa viermal jährliche halbtägige Sitzung der Direktion mit den Abteilungsleiter/innen – Koordinationskonferenz (KoKo): Wurde ursprünglich für die Koordination der Position des BAFU in Politikbereichen eingeführt, in denen das BAFU nicht federführend ist (z.B. KoKo Landwirtschaft). Mittlerweile gibt es sie auch in anderen Bereichen (z.B. KoKo Umweltbildung). Die Leitung obliegt üblicherweise einer Abteilungsleitung. – Roadmap: Zeitlich beschränktes Koordinationsgremium für wichtige, breit gefächerte politische Dossiers unter der Führung eines oder zweier Direktionsmitglieder. – Projektoberleitungen (POL): Im Rahmen des KFP hat jedes Projekt eine Projektoberleitung als Beschlussorgan, in der im Regelfall die in einem Projekt involvierten Organisationseinheiten auf Vorgesetztenstufe vertreten sind. Neben diesen Arten von Koordinationsgremien gibt es eine Vielzahl von weniger institutionalisierten Arbeitsgruppen.

Instrument	Beschreibung
Stakeholder-Programm (Kontakte und Analysen)	Die BAFU-Direktion trifft sich regelmässig mit verschiedenen Anspruchsgruppen des Amtes (Bundsräte, Bundesstellen, Kantone, Parteien, Berufs- und Branchenverbände, Wirtschaftsverbände, Umweltverbände). Die Treffen werden systematisch ausgewertet («Hot-Spot-Matrix»: Erfassung der Positionen der jeweiligen Anspruchsgruppe zu verschiedenen Themen des BAFU).
Teilnahme an kantonalen Konferenzen	Das BAFU nimmt regelmässig an den kantonalen Konferenzen auf verschiedenen Ebenen teil. An Regierungsratskonferenzen nimmt der Amtsleiter teil, bei den Konferenzen kantonalen Amtsleiter ein Direktionsmitglied und bei Konferenzen auf fachlicher Ebene ein/e Abteilungschef/in.
Programmvereinbarungen mit den Kantonen	Mit der Umsetzung des NFA werden in verschiedenen Bereichen, in welchen das BAFU früher Subventionen ausrichtete, heute Programmvereinbarungen mit den Kantonen getroffen.
Koordinationsgremien mit externen Partnern	Das BAFU unterhält verschiedene Koordinationsgremien. Z.B. Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT, Forum Wald, Holzmarktkommission u.v.m. Das BAFU hat auch so genannte Kaminfeuertgespräche initiiert, bei welchen sich die Direktion des BAFU ein- bis zweimal jährlich mit den Direktionen anderer Bundesstellen (z.B. BLW) zum Business-Lunch trifft.

Instrumentarium Überprüfung BAFU

Tabelle A3.4

Instrument	Beschreibung
KFP: Controllingbericht	Im Mai und im Oktober müssen die Produktverantwortlichen in einem standardisierten Controllingbericht Auskunft geben über den Stand der Umsetzung des Produkts. Der Controllingbericht ist ein neueres Instrument (erstmalige Anwendung Mai 2008).
KFP: Statusberichte	Im Mai und Oktober müssen die Aktivitätenverantwortlichen einen standardisierten Statusbericht zu jeder Aktivität einreichen. Die Statusberichte enthalten eine Beschreibung der Aktivität und Angaben zum Status der Umsetzung in Bezug auf die Qualität, die Termine, die finanziellen Ressourcen und die Personentage. Für jeden Aspekt muss eine Ampel (grün, gelb, rot) vergeben und eine Stellungnahme abgegeben werden. Die Statusberichte bilden die Grundlage für die Controllingberichte (vgl. oben).
KFP: Direktionsklausur II	An der Direktionsklausur II im Juni nimmt die Direktion von den Controlling- und Statusberichten (Mai) Kenntnis und bespricht sie bei Bedarf mit den jeweiligen Verantwortlichen. Die Direktion verschafft sich zudem anhand einer Reihe weiterer Statistiken und Kurzberichte (Bericht Stakeholderbeziehungen, Umweltbericht, Personalkennzahlen, Personalkostencontrolling, Gleichstellungscontrolling, Überblick Kredite u.v.m.) einen Überblick über den Stand der Arbeiten und der Ressourcen. Wo nötig, greift die Direktion steuernd ein und erteilt Sofortaufträge.
KFP: Planungswoche	In der Planungswoche steht die Diskussion der künftigen Aktivitäten im Vordergrund. Als Basis müssen mit den Planungsunterlagen Status- und Controllingberichte zum Stand der Umsetzung eingereicht werden.
KFP: Direktionsklausur I	An dieser Klausur findet ein Austausch zwischen der Direktion und den Abteilungsleitungen statt. Ziel ist die Optimierung des Kernführungsprozesses sowie die Diskussion von ausgewählten Themen.

Instrument	Beschreibung
Leistungszeiterfassung	Alle Mitarbeitenden sind verpflichtet, ihre Arbeitszeit in der Anwendung EXOS zur erfassen und den im Rahmen des KFP definierten Aktivitäten zuzuweisen.
Personalbeurteilung	Die Personalbeurteilung ist gemäss Art. 15 der Bundespersonalverordnung für die Verwaltungseinheiten des Bundes eine Pflicht. Sie findet beim BAFU in der Regel im Rahmen der Mitarbeitergespräche statt.
Personalbefragung des Bundes	Die Personalbefragung des Bundes wird alle zwei Jahre durch das EPA bei zirka 75 % des Bundespersonals als Internetbefragung durchgeführt.
Evaluationen	Evaluationen werden bisher durch die einzelnen Organisationseinheiten des BAFU durchgeführt. Einen Überblick über die Evaluationstätigkeit des Amtes gibt es nicht. Es gibt im BAFU eine Person, die zu etwa 20 % für Evaluationen zuständig ist, deren Rolle ist jedoch nicht geklärt. Eine Evaluationsstrategie fehlt bisher.
Weitere Direktionsreportings	Sämtliche Reportings an die Direktion sind in einem 32-seitigen Dokument aufgelistet. Als Beispiele lassen sich nennen: Personalkostencontrolling; Jahresberichterstattung KoKo's; Umweltbericht; Stand der parlamentarischen Vorstösse; Listen der eigenen Departements- und Parlamentsgeschäfte bzw. der Geschäfte, bei welchen das BAFU im Rahmen der Ämterkonsultation involviert war; Issue Monitoring; Informatikcontrolling; Telefonkostencontrolling; Ressourcen- und Umweltmanagement; Kredit-Überblick; Dienstreisen Quartalslisten; politische Hot Spots; Überblick NFA-Programmvereinbarungen, Stand Finanzen u.v.m.

Instrumentarium Überprüfung Bundesrat/UVEK

Tabelle A3.5

Instrument	Beschreibung
Aufsichtsstruktur	Zuständigkeiten für die Aufsicht des Departements über das BAFU sind geregelt. Für jedes Amt ist eine Person aus der Geschäftsleitung des Generalsekretariates (Generalsekretär oder einer seiner zwei Stellvertreter) zuständig (sog. Amtsbetreuer).
Regeln für die Übernahme neuer Aufgaben (2009)	Weisungen des UVEK an seine Ämter. Legt Regeln zur Beurteilung von Anträgen zur Übernahme neuer Aufgaben fest. Z.B. muss einem Antrag auf Ressourcenaufstockung ein Bericht beigelegt werden, aus dem die Priorisierung der Aufgaben des Amtes hervorgeht. Auch hat das Departement in diesem Fall die Möglichkeit, eine Prüfung der Ressourcensituation des Amtes zu veranlassen.
Geschäftsbericht des Bundesrates, Band I (Version 2008)	Listet die Ziele des Bundesrates des jeweiligen Jahres auf (vgl. Planung) sowie darunter die zugehörigen Massnahmen. Darauf folgen Erläuterungen zum Inhalt und Umsetzungsgrad der Massnahmen.
Geschäftsbericht des Bundesrates, Band II (Version 2008)	Listet die Ziele der Departemente auf (vgl. Planung) sowie eine Bewertung der Umsetzung (realisiert, teilweise realisiert, nicht realisiert). Zu jedem Ziel gibt es eine Liste von Massnahmen mit jeweils einem kurzen Kommentar bezüglich ihrer Umsetzung.
Bilanz zur Jahresplanung UVEK	Die Bilanz zur Jahresplanung besteht aus der gleichen Übersichtstabelle wie die Planung. Die Geschäfte sind nach 4 Kategorien aufgeführt, je nach politischer Brisanz und Aufwand für den Departementsvorsteher. In die letzten Spalte «Etappen» steht, was im jeweiligen Jahr erreicht wurde.

Instrument	Beschreibung
Personalbeurteilung Amtdirektor	Am jährlich stattfindenden Mitarbeitergespräch zwischen dem Vorsteher des UVEK und dem Direktor des BAFU wird unter anderem die Zielerreichung im Vorjahr beurteilt. Die Ergebnisse des Gesprächs werden jeweils in einem Brief des Departementsvorstehers an den Direktor des BAFU festgehalten (Brief der PVK nicht vorliegend).
Amtsrapport	Zweistündige, standardisierte Besprechung zwischen BAFU und Departement, die zehnmal jährlich stattfindet. Grundsätze sind in Weisungen geregelt. Vom UVEK nehmen der Departementsvorsteher, der Generalsekretär, der Amtsbetreuer, die für das BAFU zuständige persönliche Beraterin des Departementchefs, sowie der Presse- und Informationsdienst teil. Vom BAFU nimmt die gesamte Direktion sowie die Sektionsleitung «Departement und Parlament» teil. Für einzelne Traktanden werden Fachpersonen des BAFU sowie Direktionsmitglieder anderer Ämter des UVEK, die von einem Geschäft betroffen sind, beigezogen.
Bilaterales Treffen	Im Vorfeld der Amtsrapporte stattfindende etwas informellere Vorbesprechung zwischen einer Delegation des Generalsekretariates des UVEK (Amtsbetreuer und für die Belange des BAFU zuständige persönliche Mitarbeiterin des Departementsvorstehers) und der gesamten Direktion des BAFU). An diesen Treffen werden laut der Stellungnahme des GS-UVEK zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts auch aktuelle Anliegen besprochen.

Standardisierte Analyse und Bewertung nach Kriterien

Legende zu den Tabellen

●●●●	100 % erfüllt
●●●○	75 % erfüllt
●●○○	50 % erfüllt
●○○○	25 % erfüllt
○○○○	0 % erfüllt
○○○○?	Bewertung des Erfüllungsgrads ist mit Unsicherheit behaftet
? ? ? ?	Aufgrund fehlender Daten wird gänzlich auf Bewertung verzichtet

Berechnung des Erfüllungsgrads der Kriterien

Der Erfüllungsgrad entspricht dem prozentualen Anteil der Erfüllung der zugrunde liegenden Indikatoren, soweit diese bewertet werden konnten. Beispiel: Zu einem Kriterium gibt es drei Indikatoren mit folgenden Bewertungen: ●●, ●○, ●⊗, wobei ● = erfüllt, ○ = nicht erfüllt, und ⊗ = Verzicht auf Bewertung aufgrund fehlender Daten. Der Erfüllungsgrad des Kriteriums beträgt vier von fünf bewerteten Indikatorenpunkten, also $4/5 = 80\%$. Der Erfüllungsgrad wird auf 25 % genau gerundet, in diesem Fall werden die 80 % also auf 75 % abgerundet. Auf die Tatsache, dass die Bewertung mit einer gewissen Unsicherheit behaftet ist, wird durch ein ? hinter dem Erfüllungsgrad (●●●○?) hingewiesen. Konnten die einem Kriterium zugrunde liegenden Indikatoren mehrheitlich nicht bewertet werden, wird gänzlich auf eine Bewertung der Kriterienerfüllung verzichtet.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
Konzeption	fundiert	●●●○ – Instrumente sind weitgehend klar definiert und Wissen über Entwicklungen im Umfeld fließen in die Planung ein.
	integriert	●○○○ – Von der Gliederung her sind die Legislaturplanung, die Jahresziele des Bundesrates und die Jahresziele der Departemente verknüpft. Inhaltlich gibt es jedoch kleinere Inkohärenzen. Die übrigen Instrumente sind nicht verknüpft. – Die Planungsinstrumente sind nicht mit Ressourcenplanungen verknüpft. Immerhin sind Terminvorgaben vorhanden.
Anwendung	systematisch	●●●○ – Die Planungsinstrumente werden relativ systematisch angewandt, mit Ausnahme der Departementsstrategie, die nicht erneuert worden ist. Die Informationen sind insgesamt kohärent. – Inkohärent sind die gesetzlichen Grundlagen, für die das BAFU zuständig ist. Zielkonflikte zwischen Gesetzen sind vorhanden und werden durch die strategischen Vorgaben nicht gelöst.
	anwenderfreundlich	●●●●? – Planungen basieren stark auf dem Input des BAFU. Von Departement und Bundesrat werden – allenfalls abgesehen von der Zielvereinbarung des Amtsdirektors mit dem Departementsvorsteher – kaum aktiv Schwerpunkte gesetzt. – Nur wenige Feststellungen zu Aufwand vorhanden. Keine Probleme erkennbar. Einschätzung bleibt unsicher.
Nutzung	nützlich	●●●○ – Aufbereitung der Informationen ist sehr gut. – Bei der Legislaturplanung und den Jahreszielen Bundesrat bzw. Departement ist beim befragten Personenkreis der Nutzen sehr gering. Doch sind auch die Kosten tief. – Die Jahresplanung UVEK wird als nützlich empfunden für die Geschäftsplanung des Departements.
	relevant	●○○○ – Eine gewisse Relevanz haben die Grundsätze der Departementsstrategie und die Jahresplanung UVEK. Die Tätigkeit des BAFU wird insgesamt durch die formalisierte Planung auf Ebene Bundesrat und UVEK kaum beeinflusst, weil die Vorgaben nur einen marginalen Ausschnitt der Amtstätigkeit betreffen und insbesondere die veröffentlichten Jahresziele von Bundesrat und Departement wenig anspruchsvoll sind.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
Konzeption	fundiert	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Grundkonzeption des Steuerungssystems ist klar, doch ist auf allen Ebenen die Definition von Zielen und Indikatoren vorgesehen, deren Stellenwert und Zusammenhang unklar ist. – Die Planung berücksichtigt Erkenntnisse zum Zustand der Umwelt und zu Entwicklungen im Umfeld des BAFU. Grosser Wert wird auf die Analyse des politischen Umfelds gelegt.
	integriert	<p>●●○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beim Kernführungsprozess wird eine integrierte Planung gemacht. Jeder Aktivität werden Ressourcen zugewiesen. – Mit der Planung auf Departementebene ist der Kernführungsprozess nicht verknüpft. – Die Planung wird nicht bis auf die Ebene der einzelnen Mitarbeitenden hinuntergebrochen (Stand Untersuchungszeitpunkt). In der Regel werden den Mitarbeitenden keine klaren Ressourcenvorgaben gemacht.
Anwendung	systematisch	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Planung (Kernführungsprozess) läuft insgesamt sehr strukturiert ab. Die Planungsunterlagen sind bezüglich Ressourcen vollständig, in inhaltlicher Hinsicht gibt es dagegen Unterschiede. Insbesondere die Zieldefinitionen sind häufig ungenau und unvollständig. – Der Prozess der Festlegung von Mitarbeiterzielen wird im gesamten BAFU durchgeführt. Die Formulare werden aber in manchen Fällen nicht vollständig ausgefüllt.
	anwenderfreundlich	<p>○○○○?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Beteiligung der unteren Ebenen an der Planung (Kernführungsprozess) ist beschränkt. Die Akzeptanz ist begrenzt, hat aber seit der Einführung des Instruments zugenommen. – Die Informatikanwendung eSTRAT für die Planung ist schwerfällig, absturzgefährdet und wenig übersichtlich. – Der Planungsaufwand wird sehr unterschiedlich eingeschätzt.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
Nutzung	nützlich	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Planung im BAFU ist durch den Kernführungsprozess systematischer und die Ressourcenverteilung transparenter geworden. Dies sind die Hauptvorteile. – Der Kreis der Nutzer ist sehr beschränkt; abgesehen von der Direktion werden die Planungsinformationen wenig genutzt.
	relevant	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Direktion setzt sich mit den einzelnen Aktivitäten des Amtes auseinander und setzt Schwerpunkte, die sich auch in der Ressourcenverteilung niederschlagen. Relevanz ist hoch. – Die Ressourcenpolitik als neue strategische Ausrichtung des BAFU wird zwar von der Direktion vertreten, hat sich aber noch nicht konsequent durchgesetzt. Dem BAFU fehlt eine gemeinsame Stossrichtung.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
Konzeption	fundiert	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Bewirtschaftung der Aktivitäten im Rahmen des Kernführungsprozesses ist klar geregelt. – Die Dokumentation der internen Prozesse geschieht nach anerkanntem Schema und wird zentral gesteuert. Der Prozess steht noch am Anfang. – Es gibt verschiedene Arten von Koordinationsgremien, deren Unterschiede den Befragten nicht ganz klar waren.
	integriert	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abweichungen von der Planung müssen genehmigt werden durch (ein Mitglied der) die Direktion. Dies gilt sowohl für inhaltliche Änderungen als auch für Ressourcenverschiebungen. Die Durchführung ist somit eng mit der Planung verknüpft. – Untereinander sind die Instrumente für die Durchführung nicht verbunden, wie geplant war (Verbindung zwischen Prozessdokumentation und Internem Dokumentenmanagement/Kernführungsprozess)
Anwendung	systematisch	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Änderungen gegenüber den geplanten Aktivitäten werden konsequent über ein zentrales System erfasst. Die laufenden Aufgaben werden durchgängig über das zentrale Interne Dokumentenmanagement abgewickelt. – Die externen Beziehungen des Amtes werden über mehrere Instrumente (Stakeholder-Programm, Kaminfeuergespräche u.a.m.) systematisch gesteuert und gepflegt. – Ungewiss ist die Systematik bei der Prozessdokumentierung. Zwar wird ein einheitliches Schema angewandt, jedoch bei den vorhandenen Entwürfen unterschiedlich detailliert ausgefüllt.
	anwenderfreundlich	<p>●●○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Arbeitsabläufe des BAFU sind gemäss Personalbefragung des Bundes im Vergleich zum Durchschnitt der Bundesverwaltung generell umständlich. Dies zeigt sich konkret bei Änderungsanträgen zu Aktivitäten: Der Prozess ist in den Augen der Aktivitätenverantwortlichen langwierig. Vereinfachungen sind jedoch auf Wunsch der Anwender geplant. – Zur Prozessdokumentation äusserten sich mehrere Befragte kritisch. – Technisch unbefriedigend ist eSTRAT, die Informatikanwendung für die Aktivitätenbewirtschaftung. – Die Anwendung für das Dokumentenmanagement wird einerseits sehr gelobt (Abbildung von Bearbeitungsprozessen), andererseits wird jedoch die mangelnde Leistungsfähigkeit kritisiert.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
Nutzung	nützlich	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Organisationsstruktur des Amtes bewährt sich insgesamt, obwohl einzelne Einheiten thematisch zu breit und zu gross sind. Durch die Reorganisation 2010 solle dieses Problem angegangen werden. – Als nützlich erachtet die Direktion, dass Änderungen gegenüber der Aktivitätenplanung genehmigt werden müssen. So sollen <i>Kostensteigerungen</i> vermeiden werden. Es lässt sich aber feststellen, dass die Anreize für <i>Kostenreduktionen</i> gemäss PVK-Befragung im BAFU schwach sind. – Klar positiv wird das Interne Dokumentenmanagement bewertet. Eher kritisch wird der Nutzen der Vielzahl institutionalisierter Koordinationsgremien bewertet.
	relevant	<p>●●○○?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Führung im BAFU verläuft sehr liniengetreu. Die formelle Organisationsstruktur wird somit in der Praxis eingehalten. – Indem Änderungen bei den geplanten Aktivitäten von der Direktion genehmigt werden müssen, wird die Verbindlichkeit der Planung gestärkt. Wie stark in der Direktion eine inhaltliche Auseinandersetzung stattfindet, ist nicht bekannt. – Die bereits vorhandenen Prozessdokumentationen werden eher wenig genutzt.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
Konzeption	fundiert	<p>●●○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Vorgaben für die halbjährlichen Statusberichte sind einigermaßen klar, jene für die Controllingberichte weniger. Die Berichte sind standardisiert. – Wissen über die Entwicklung im Umfeld fließt in die Berichte ein, allerdings nicht sehr systematisch. – Für vereinzelte Vorgaben zu Instrumenten der Überprüfung fehlen sachliche Begründungen.
	integriert	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Direktion führt ein Controlling zum Stand der Umsetzung der Jahresplanung UVEK. – Bei Controlling- und Statusberichten wird die Zielerreichung nicht systematisch überprüft. Die beiden Berichte sind nicht miteinander verknüpft. – Auf Aktivitätenebene besteht eine Verknüpfung zur Leistungszeiterfassung und zum Finanzcontrolling. Mit dem Controllingbericht ist dagegen kein Ressourcencontrolling verbunden.
Anwendung	systematisch	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Controlling- und Statusberichte sind zu allen Produkten bzw. Aktivitäten vorhanden, sind jedoch sehr unterschiedlich ausgefüllt. Zum Teil fehlen zentrale Angaben wie der Zielerreichungsgrad. – Verfahren der Mitarbeiterbeurteilung wird systematisch durchgeführt, aber unterschiedlich gut dokumentiert. – Leistungszeiterfassung wird nicht systematisch ausgefüllt.
	anwenderfreundlich	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Controlling- und Statusberichte werden als Instrumente der Direktion betrachtet, sind als solche aber akzeptiert. Der Aufwand für die Berichte ist angemessen, könnte aber durch Vereinfachungen noch reduziert werden. eSTRAT als Software für die Erfassung der Berichte weist Mängel auf. – Gut verankert bei den Mitarbeitenden ist die Mitarbeiterbeurteilung, ungenügend dagegen die Leistungszeiterfassung. Die Anwendung für die Leistungszeiterfassung ist laut den Anwendern umständlich.
Nutzung	nützlich	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Überprüfung wurde grundsätzlich durch Kernführungsprozess verbessert. Aufgrund der mangelnden Verknüpfung der Instrumente mit den Zielen ist der Nutzen noch eingeschränkt.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
		<ul style="list-style-type: none"> – Die halbjährlichen Controlling- und Statusberichte werden unverändert an die Direktion übergeben. Diese erhält stapelweise Papier. Der Nutzen der Statusberichte wird von der Direktion bejaht, von den übrigen Befragten bezweifelt. Einige Aktivitäten- und Produktverantwortliche ziehen selber einen gewissen Nutzen aus den Berichten. – Die Führungspersonen und Mitarbeitenden nutzen die Leistungszeiterfassung nicht, auch weil sie nicht wissen, wie die Daten nützlich aufbereitet werden können.
	relevant	<p data-bbox="535 424 611 445">●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Status- und Controllingberichte im Mai werden an der Direktionsklausur II besprochen. Die Diskussion konzentriert sich auf die problematischen Aktivitäten. Die Direktion ergreift Korrekturmassnahmen, deren Umsetzung überprüft wird. Die Berichte im Oktober sind weniger relevant, bilden aber die Grundlage für die Planung. – Die Leistungszeiterfassung liefert die Angaben zu den personellen Ressourcen in den Statusberichten, hat darüber hinaus aber kaum praktische Relevanz. – Bei der Mitarbeiterbeurteilung ist die Verbindlichkeit der vereinbarten Massnahmen mittelmässig. Genutzt wird die Personalbefragung des Bundes, indem aus den Ergebnissen auch Massnahmen abgeleitet werden.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
Konzeption	fundiert	<p>●●○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Es gibt nur wenige formalisierte Reporting-Instrumente, doch die vorhandenen Instrumente sind bezüglich des Prozesses ihrer Anwendung und ihres Inhalts klar definiert. Das wichtigste Instrument ist der Amtrapport. – Die Zuständigkeiten für die Aufsicht über das BAFU sind beim UVEK klar geregelt. – Wissen zu Entwicklungen im Umfeld fliesst über die vorhandenen Instrumente nicht systematisch ein.
	integriert	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Geschäftsbericht des Bundesrates ist grundsätzlich so aufgebaut, dass es möglich sein sollte zu überprüfen, ob die Jahresziele von Bundesrat und Departementen erreicht wurden. In der Praxis wird die Verbindung zu den Jahreszielen nur ungenügend hergestellt. – Zur Jahresplanung UVEK wird eine Bilanz erstellt, doch ist die Vorlage des Departements so ausgestaltet, dass der Zielerreichungsgrad nicht ersichtlich ist. – Das Departement verfügt zwar über ein Finanz- und Personalreporting, doch sind diese losgelöst von den inhaltlichen Steuerungsinstrumenten.
Anwendung	systematisch	<p>●●●●</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Instrumente, die vorhanden sind, werden systematisch angewandt. Zehnmal jährlich findet ein Amtrapport statt. Ausserdem wird zu Beginn des Jahres Bilanz gezogen, ob die letzte Jahresplanung erfüllt wurde. Während des Jahres findet hingegen keine Überprüfung der Zielerreichung statt.
	anwenderfreundlich	<p>? ? ? ?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Insgesamt wird der Aufwand für das Reporting an das Departement vom BAFU eher als gering eingestuft. Es fehlen jedoch konkrete Informationen zur Beurteilung der einzelnen Instrumente.
Nutzung	nützlich	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Das strukturierte Reporting ist beschränkt. Insbesondere die Amtrapporte werden jedoch als nützlich beurteilt. – Der Zielerreichungsgrad kann mit den vorhandenen Instrumenten nur beschränkt überprüft werden. – Der Geschäftsbericht des Bundesrates ist für die befragten Personen nicht nützlich.
	relevant	<p>●●○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Eine aktive Auseinandersetzung des Departements mit den Reporting-Informationen findet im Rahmen der Amtrapporte statt. Ob daraus aber verbindliche Konsequenzen gezogen werden, ist etwas fraglich.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
		<ul style="list-style-type: none">– Die Geschäftsberichte des Bundesrates sind weitgehend eine Formalität und haben kaum Relevanz für die Steuerung.– Wenn Ziele der Jahresplanung UVEK nicht eingehalten werden, hat dies selten direkte Konsequenzen für die Planung.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
Partner/ Zielgruppen	Prozessqualität	●●●○ <ul style="list-style-type: none"> – Erreichbarkeit per Mail ist gut, per Telefon ist sie verbesserungsfähig. Die Mitarbeitenden sind freundlich und zuvorkommend. Ihre Fachkompetenz ist weitgehend anerkannt. Anliegen werden in der Regel innert nützlicher Frist behandelt.
	Leistungsqualität	●●●○ <ul style="list-style-type: none"> – Das BAFU gilt als verlässlicher Partner, der die versprochenen Leistungen in der Regel erbringt. – Grundsätzlich wird nicht in Frage gestellt, dass die Leistungen des BAFU einem Bedürfnis entsprechen. Die Zweckmässigkeit wird aber bei einzelnen Leistungen bezweifelt. Kritisiert wurde zuweilen, das BAFU richte sich zu einseitig auf ökologische Interessen aus. – Gemäss mehreren Personen nimmt das BAFU neben Fachaufgaben zu viele «politische» Aufgaben wahr. – Das BAFU wird insgesamt als innovatives Amt gesehen, das Entwicklungen verfolgt und darauf reagiert. Einzelne Personen kritisierten allerdings eine strukturelle Trägheit.
	Kooperationsklima	●●○○? <ul style="list-style-type: none"> – Die Beziehungen zu den verschiedenen Bundesstellen und den Kantonen sind insgesamt gut, insbesondere auf Direktionsebene. – Die Schnittstellen des BAFU zu anderen Bundesstellen sind weitgehend klar. Unklarheiten gibt es in Bezug auf das BFE. Hier wird bemängelt, dass eine übergeordnete Gesamtstrategie des Departements oder Bundesrates fehlt. – Von einigen Kantonen wird dem BAFU vorgeworfen, es reize seine Kompetenzen aus. Einige Befragte werten dies jedoch positiv und erwarten eine noch stärkere Führungsrolle. – Die Verbandsvertreter bewerten die Beziehungen unterschiedlich. Kritisiert wird, dass der Einbezug intransparent sei (Auswahlverfahren, Art der Beteiligung) und Inputs überhaupt nicht beachtet würden (Pro-forma-Konsultationen).
	Image	●●●○ <ul style="list-style-type: none"> – Das Image ist sowohl von klar positiven Bildern geprägt (kompetentes, um die Zusammenarbeit bemühtes Amt), als auch von negativen (träge, unkoordinierte Institution). Sehr präsent ist der Gegensatz Ideologie versus Pragmatismus, wobei die Verortung des BAFU sehr unterschiedlich ausfällt. Das Image widerspiegelt in diesem Bereich den Gegensatz zwischen der Strategie, die von der Direktion vertreten wird, und den Orientierungen gewisser Mitarbeitender auf den unteren Ebenen.

Aspekt	Kriterium	Bewertung und Erläuterung
		<ul style="list-style-type: none"> – Die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit ist insgesamt gut, allerdings wohl noch eher an der oberen Grenze bezüglich Menge. – Dass das BAFU seinen Auftrag erfüllt, wird insgesamt bejaht. Je nach politischer Meinung ist das BAFU zu aktiv bzw. zu wenig aktiv.
Mitarbeitende	Zufriedenheit	<p>●●●●</p> <ul style="list-style-type: none"> – Das BAFU hat eine für die Bundesverwaltung überdurchschnittliche Zufriedenheitsrate. Die Zufriedenheit hat in den letzten Jahren eher zugenommen. Das Arbeitsklima ist ebenfalls gut. – Die Arbeitsbedingungen sind zufrieden stellend. Der Durchschnittslohn beträgt 120'000 Franken. Diese Entlohnung wird von den Mitarbeitenden als angemessen beurteilt.
	Motivation	<p>●●○○</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bezüglich Motivation weist das BAFU sowohl klare Stärken als auch Schwächen auf. – Motivierend sind die Handlungsspielräume der Mitarbeitenden. Sie können ihre Fähigkeiten bei der Arbeit überdurchschnittlich gut einsetzen und initiativ sein. – Die Mitarbeitenden sehen ihre Arbeit stark als Teil ihres gesellschaftlichen Engagements. Dieses ideale Engagement zeigt sich auch nach aussen (vgl. Kriterium Image) und wird sowohl als grosse Stärke als auch als Schwäche des BAFU gewertet. Die Leistungsmotivation und die Verbundenheit mit der Organisation – losgelöst von Arbeitsinhalten – sind dagegen «nur» durchschnittlich. – Die direkten Vorgesetzten werden von den Mitarbeitenden positiv bewertet. Die oberste Führung dagegen wurde teilweise als «abgehoben» bezeichnet, wobei sie sich bemühe, die Distanz zu den Mitarbeitenden zu verringern. – Karrieremöglichkeiten sehen die Mitarbeitenden des BAFU weniger als in anderen Ämtern. Das Problem wurde erkannt und ein Kaderförderungsprogramm eingeleitet.
	Chancengleichheit	<p>●●●●</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Gleichstellung von Mann und Frau, die Mehrsprachigkeit und die Anstellung von Personen mit Behinderungen werden im BAFU stärker gefördert als in anderen Ämtern. Das BAFU kann diesbezüglich als Vorbildsam gelten. – Der Frauenanteil liegt mit 38 % klar über dem vom Bundesrat definierten Sollwert von 30 %. Die Untervertretung der Frauen in höheren Lohnklassen ist geringer als im Durchschnitt. Bei der Sprachenverteilung liegt das BAFU nahe bei den Sollwerten.

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Simone Ledermann, PVK (Projektleitung)

Céline Anderegg, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Nicolas Grosjean, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Christoph Bättig, PVK (methodische Beratung)

Dank

Die PVK dankt dem Bundesamt für Umwelt bestens für die gute Zusammenarbeit und das entgegengebrachte Vertrauen. Unser Dank geht an alle Personen im Amt und ausserhalb, die sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung gestellt, an der Online-Befragung teilgenommen, Dokumente bereitgestellt oder Termine organisiert haben. Ein spezieller Dank geht an Christine Hofmann, Vizedirektorin des Bundesamtes für Umwelt, für ihre Unterstützung.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70, Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlament.ch > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch