

**Konzeption und Umsetzung von RUMBA:
Eine Zwischenbilanz**
Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 8. November 2005

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat beschloss am 15. März 1999 ein Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung (RUMBA) einzuführen. Ziel dieses Programms ist es, die durch die Bundesverwaltung verursachten Umweltbelastungen kontinuierlich zu verringern. RUMBA unterscheidet zwischen betrieblichen Umweltaspekten der Verwaltung und Umweltaspekten der Produkte/Leistungen der Bundesstellen.

Bis Ende 2005 sollen gemäss Beschluss des Bundesrates alle Dienststellen der zentralen Bundesverwaltung (1. Kreis) RUMBA eingeführt haben. Die Einführung von RUMBA bei den FLAG-Ämtern (2. Kreis) sollte im Rahmen des Abschlusses der Leistungsaufträge geschehen. Die Umsetzung des Bundesratsbeschlusses wurde verschiedenen Akteuren anvertraut. Die Koordination und fachliche Begleitung der Einführung von RUMBA obliegt der Generalsekretärenkonferenz, die dazu eine Koordinationsgruppe gebildet hat. Sie wird durch eine Fachgruppe RUMBA unterstützt. Die konkrete Umsetzung des Programms erfolgt in den Dienststellen und wird durch deren Umweltteams begleitet. Die Koordinationsgruppe RUMBA informiert alle zwei Jahre über den Stand der Umsetzung durch die Erstellung von Umweltberichten.

Von der Reduktion der Umweltbelastung – des eigentlichen Zielsetzung von RUMBA – versprach sich der Bundesrat auch einen Spareffekt in der Grössenordnung von 0,8 bis 2,5 Millionen Franken pro Jahr.

Seit dem Bundesratsbeschluss sind drei Umweltberichte der Koordinationsgruppe RUMBA erschienen (2001, 2003 und 2005). Die ersten beiden Umweltberichte zeigten im Hinblick auf die Zielerreichung ein gemischtes Bild, während der letzte Bericht eine positive Entwicklung bescheinigt.

1.2 Auftrag und Ziel der Inspektion

Die Untersuchung von RUMBA wurde durch die GPK-S anfangs 2004 beschlossen. Zu diesem Zeitpunkt lagen erst die zwei ersten Umweltberichte vor. Diese beiden Berichte zeigten unterschiedliche Entwicklungen im Bereich der Umweltkennzahlen auf. In gewissen Bereichen nahm der Verbrauch von Ressourcen und somit die Umweltbelastung zu, während sie in anderen Bereichen abnahm. Auch waren die Resultate je nach Dienststelle teilweise sehr unterschiedlich. Ebenfalls wurden in diesem Zusammenhang die Anzahl Flugreisen bestimmter Dienststellen öffentlich kontrovers diskutiert.

Die GPK-S beschloss deshalb, in ihrer Untersuchung der Frage nachzugehen, ob RUMBA konzeptionelle Mängel oder Vollzugsprobleme aufweist. Sie stellte schon zu diesem Zeitpunkt fest, dass die Programmziele durch den Bundesrat zumindest in quantitativer Hinsicht von Anfang an sehr vage waren.

Zum Zeitpunkt, als die Untersuchung beschlossen wurde, hatte erst ungefähr ein Fünftel der Dienststellen des Bundes RUMBA eingeführt. Dies war für die GPK-S ebenfalls ein Grund, RUMBA evaluieren zu lassen.

1.3 Grenzen des Untersuchungsgegenstands

Die Untersuchung fokussierte auf die betrieblichen Umweltaspekte der Verwaltung, da sich RUMBA bisher vor allem auf diesen Bereich erstreckt. Im Weiteren legte die GPK-S den Schwerpunkt auf die Überprüfung der Konzeption und des Vollzugs von RUMBA. Der Kausalzusammenhang zwischen den RUMBA-Massnahmen und der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs war nicht eigentlicher Gegenstand der Untersuchung, da der Einbezug dieses Aspekts den Rahmen der Untersuchung gesprengt hätte. Aufgrund der Evaluation stellte sich jedoch heraus, dass gewisse Aussagen zur Kausalität dennoch möglich sind.

Der Umweltbericht 2005 erschien erst in der Schlussphase der Untersuchung der GPK-S zu RUMBA. Dementsprechend fand er keinen Eingang in die Evaluation von Interface/Evaluanda. Die GPK-S geht im hier vorliegenden Bericht in den Schlussfolgerungen darauf ein.

1.4 Vorgehen

Der Untersuchung liegt eine verwaltungsextern durchgeführte Evaluation der Firmen Interface (Luzern) und Evaluanda (Genf) zu Grunde, die von der GPK-S über die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) in Auftrag gegeben wurde. Sie wurde zwischen Oktober 2004 und Anfang Mai 2005 erstellt und im Auftrag der zuständigen Subkommission EFD/EVD der GPK-S durch die PVK begleitet. Der Schlussbericht von Interface/Evaluanda vom 2. Mai 2005 wurde am 20. Juni und am 17. Oktober 2005 in der Subkommission erörtert und bewertet. Ihre Überlegungen hielt sie in einem Berichtsentwurf fest, der am 8. November 2005 durch die GPK-S in der hier vorliegenden Form verabschiedet wurde. Sowohl der Bericht der GPK-S wie auch die Evaluation von Interface/Evaluanda werden publiziert¹.

Im Evaluationsbericht von Interface/Evaluanda finden sich an diversen Stellen Aussagen über sehr spezifische, manchmal temporäre Gegebenheiten einzelner Dienststellen. Dies ist teils auf die von Interface/Evaluanda angewandte Methodik, welche auch Umfragen bei den Betroffenen in einzelnen Dienststellen umfasste, und teils auf ihre Nachforschungen nach den Ursachen der Entwicklung von gewissen Umweltkennzahlen auch auf der Stufe kleiner Dienststellen zurückzuführen. Die GPK-S berücksichtigt diese Feststellungen nur, soweit sie aus der Optik der Oberaufsicht von systemischer Relevanz sind.

¹ Die Evaluation von Interface/Evaluanda kann bei der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle bestellt werden. Er ist auch auf ihrer Internetseite abrufbar (<http://www.parlament.ch/homepage/ko-au-pvk.htm>).

2

Grundsätzliches

Die Evaluation von Interface/Evaluanda kommt zum Schluss, dass RUMBA zweckmässig und zielführend konzipiert ist und auch die Umsetzung in weiten Teilen gut gelingt. Positiv wirkt sich insbesondere aus, dass den Umweltteams in den einzelnen Dienststellen ein eigener Handlungsspielraum gewährt wird und dadurch auch alle Akteure eingebunden werden. Die Schwerpunktsetzung auf die betrieblichen Umweltaspekte der Verwaltung sei sinnvoll.

Die GPK-S teilt grundsätzlich dieses Resultat der Evaluation. RUMBA baut grösstenteils auf bestehenden Strukturen und Organisationseinheiten auf und ist dadurch in die Verwaltungsstrukturen integriert. Mit der interdepartementalen Führung ist richtigerweise die Generalsekretärenkonferenz betraut. Diese hat als operatives Koordinations- und Führungsgremium die Koordinationsgruppe RUMBA geschaffen, welche durch die aus Vertretern verschiedener Ämter zusammengesetzte Fachgruppe RUMBA unterstützt wird. Benötigtes Fachwissen, das bei den Teilnehmenden des RUMBA-Programms nicht vorhanden ist, wird durch externe Experten eingebracht. Das Konzept sieht konsequenterweise auch vor, dass ein Mitglied der jeweiligen Geschäftsleitung Mitglied des Umweltteams der an RUMBA teilnehmenden Dienststelle ist. Die Dienststellen haben bei der Festlegung der Jahresziele im Rahmen der Umsetzung von RUMBA Handlungsspielraum und können so den spezifischen Gegebenheiten ihrer Dienststelle Rechnung tragen. Es resultieren schlanke und verursachernahe Strukturen.

Die Konzentration auf die betrieblichen Umweltaspekte ist aufgrund der beschränkten Ressourcen von RUMBA und des in diesem Bereich grösseren Spielraums der Verwaltung auch für die GPK-S sinnvoll. Falls die Produkte einer Dienststelle auf den Betrieb der Verwaltung ausgerichtet sind (z.B. beim Bundesamt für Bauten und Logistik [BBL], oder beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation [BIT]), ist selbstverständlich der Produktbereich zwingend in RUMBA miteinzubeziehen.

3

Berichterstattung

Ein wichtiges Element des RUMBA-Konzepts sind die zweijährliche Berichterstattung der Koordinationsgruppe RUMBA wie auch die jährliche Umweltberichterstattung der am Programm beteiligten Dienststellen. Die resultierenden Berichte verbessern die Transparenz über die Umweltaspekte des Verwaltungshandelns und rufen gleichzeitig die grundlegende Zielsetzung von RUMBA in Erinnerung. Sie sind dadurch ein wichtiger Bestandteil für die Sensibilisierung der Verwaltungsmitarbeitenden auf allen Hierarchiestufen.

4

Probleme

4.1

Fehlende quantitative Vorgaben

Das gewählte Konzept weist bei der Umsetzung aber auch gewisse Nachteile auf. Die grundlegende Zielsetzung des Programms wurde durch den eingangs erwähnten Bundesratsbeschluss zwar festgelegt, doch fehlten darin grösstenteils quantitative, langfristige Zielsetzungen. Dies erlaubt einerseits den Verantwortlichen, die Eigen-

heiten der jeweiligen Dienststelle bei der Umsetzung von RUMBA zu berücksichtigen. Andererseits kann durch den grossen Umsetzungsspielraum die Zielerreichung nur schwierig quantifiziert werden. Allerdings setzt der Bundesrat mit der Genehmigung des Umweltberichts alle zwei Jahre auf der Programmebene neue Ziele. Die Umweltteams erarbeiten ihrerseits Jahresziele für ihre Dienststelle und erstellen einen eigenen jährlichen Umweltbericht.

Empfehlung 1

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, auf der Stufe des Gesamtprogramms von RUMBA wie auch auf der Stufe der Departemente nebst den wichtigen qualitativen Zielen vermehrt quantitative Ziele vorzugeben.

4.2 Umsetzung von RUMBA im Spannungsfeld konkurrierender Zielsetzungen

Die für die Umsetzung von RUMBA verantwortlichen Akteure haben Aufgaben zu erfüllen, die den Zielen von RUMBA entgegenstehen können. Dadurch ergeben sich Spannungsfelder, beispielsweise zwischen RUMBA und dem Spardruck². Diese Spannungsfelder sind je nach involvierter Hierarchiestufe unterschiedlicher Natur und auch mitverantwortlich für die ungleiche Prioritätensetzung der mit der Umsetzung von RUMBA betrauten Akteure³.

Aus Sicht der GPK-S sind zwei Punkte von zentraler Bedeutung: einerseits muss die Verwaltung bei ihrer Tätigkeit die RUMBA-Zielsetzung aktiv und systematisch miteinbeziehen. Andererseits dürfen Umweltüberlegungen die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben der Verwaltung nicht beeinträchtigen. So sind beispielsweise Dienstreisen mit dem Flugzeug nicht per se schlecht. In vielen Fällen sind solche Dienstreisen notwendig, damit die Dienststelle ihre Aufgabe erfüllen kann. RUMBA sollte jedoch dazu führen, dass die Dienststellen abwägen, ob die Dienstreise erforderlich ist und wie viele Teilnehmende sie entsenden will. Wie die Evaluation von Interface/Evaluanda festhält, kann RUMBA beispielsweise zum Erlass von Weisungen für Flugreisen führen. Nachdem das seco solche Weisungen erliess, konnte eine Abnahme der Flugreisen festgestellt werden. Solche Massnahmen sind im Sinne von RUMBA und sollten in der Verwaltung eine breite Anwendung finden.

Diese Ausführungen zeigen aber auch, dass von der Entwicklung solcher Kennzahlen (z. B. der Anzahl Flugreisen) die Zielerreichung von RUMBA nicht direkt abgeleitet werden kann. Es ist durchaus denkbar, dass eine Dienststelle aufgrund einer wichtigen internationalen Konferenz in ihrem Kompetenzbereich, die im Ausland stattfindet, in einem bestimmten Jahr viele Flugreisen aufweist. RUMBA ist in einem solchen Fall erfolgreich umgesetzt, wenn die Anzahl Flugreisen möglichst gering gehalten wurde.

² So beispielsweise, wenn die Verbesserung der Wärmeisolierung eines Verwaltungsgebäudes hohe Investitionskosten verursachen würde.

³ Vgl. Ziff. 4.3

4.3

Einbezug der Geschäftsleitungen der Dienststellen

Die Evaluation von Interface/Evaluanda hat zu Tage gefördert, dass die Umsetzung in den einzelnen Dienststellen sehr unterschiedlich erfolgt und dementsprechend ungleich gediehen ist. Gewisse Unterschiede sind aufgrund der wenig quantifizierten Zielvorgaben von RUMBA sicherlich verständlich und erlauben, auch die Eigenheiten der jeweiligen Dienststellen zu berücksichtigen. Andererseits ergab die Evaluation, dass der Wille zur Umsetzung von RUMBA auf Stufe der Geschäftsleitungen nicht immer gleich ausgeprägt ist. Das Konzept von RUMBA misst dem Einbezug der Geschäftsleitungen bei der Umsetzung von RUMBA eine grosse Bedeutung zu und sieht dementsprechend vor, dass die Geschäftsleitungen mindestens durch ein Mitglied im Umweltteam der jeweiligen Dienststelle vertreten sein sollte.

Die Nachforschungen von Interface/Evaluanda haben nun ergeben, dass dieser Vorgabe nur teilweise nachgelebt wird. In verschiedenen Dienststellen ist die Geschäftsleitung nicht vertreten. Aus Sicht der GPK-S verkennen diese Geschäftsleitungen die Bedeutung der RUMBA-Zielsetzung. Der Einbezug der Geschäftsleitung ist in verschiedener Hinsicht wichtig. Hier kann beispielsweise auf die oben erwähnte Weisung zu den Flugreisen hingewiesen werden. Trotz der Zunahme von Flugreisen bei verschiedenen Dienststellen haben nicht alle Dienststellen Weisungen der Geschäftsleitung in diesem Bereich erlassen. Die Geschäftsleitung hat jedoch auch bei Entscheiden im Infrastrukturbereich, welche die Dienststelle betreffen, mehr Gewicht als die Umweltteams und sollte dementsprechend die RUMBA-Anliegen der Dienststelle auch hierarchisch gegen oben einbringen. Diese Feststellungen veranlassen die GPK-S zu folgender Empfehlung:

Empfehlung 2

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die Vertretung der Geschäftsleitungen in den RUMBA-Teams der Dienststellen zu überprüfen und Massnahmen zu treffen, damit die Geschäftsleitungen überall in diesen Teams vertreten sind.

4.4

Keine spezifischen Mittel für infrastrukturelle Massnahmen

Die Leistungen des BBL und des BIT im Bereich der Infrastruktur der Verwaltung haben einen grossen Einfluss auf die Umweltbilanz der an RUMBA beteiligten Dienststellen. Diese beiden Ämter haben jedoch keine zusätzlichen finanziellen Mittel, die ausschliesslich für die Umsetzung von RUMBA zur Verfügung stehen würden. Dies schränkt ihre Möglichkeiten, RUMBA voran zu treiben, ein, doch ist dies aufgrund des allgemeinen finanziellen Umfelds zurzeit wohl nicht zu ändern. Wichtig erscheint der GPK-S jedoch, dass gerade bei baulichen Entscheiden auch eine langfristige Perspektive eingenommen wird, um die Investitionskosten und allfällig resultierende Einsparungen von Sanierungs- oder Bauentscheiden bei den Betriebskosten zu beurteilen.

Empfehlung 3

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, zu gewährleisten, dass bei Entscheiden im Bereich von Gebäuden der Bundesverwaltung eine langfristige Betrachtungsweise eingenommen wird, welche die Investitionskosten und allfällig resultierende Einsparungen bei den Betriebskosten durch ökologische Massnahmen berücksichtigt. RUMBA sollte bei Entscheiden im infrastrukturellen Bereich eine zentrale Bedeutung beigemessen werden.

4.5 Steuerung von RUMBA

An die interdepartementale Steuerung von RUMBA (Generalsekretärenkonferenz und Koordinationsgruppe) wie auch an die Departementsleitungen stellen sich aufgrund manchmal konkurrierender Zielsetzungen des Verwaltungshandelns besondere Anforderungen betreffend der Prioritätensetzung. Die Evaluationsergebnisse von Interface/Evaluanda zeigen, dass in diesem Bereich Kritikpunkte zum Vorschein kamen. So wurden aus Sicht der Befragten die Einführung von RUMBA in den Dienststellen nicht mit dem aus Ihrer Sicht notwendigen Engagement ausgeweitet, die Führung durch die Programmleitung zu wenig wahrgenommen und zentrale Massnahmen wie beispielsweise im Beschaffungswesen nicht im ausreichenden Umfang getroffen. Entscheide übergeordneter Instanzen, hier sind die Departementsleitungen und die Generalsekretärenkonferenz zu nennen, wie beispielsweise bei Gebäudesanierungen, Informatikbeschaffungen und Wagenmieten wurden insbesondere durch die Umweltteams im Hinblick auf die grundlegende Zielsetzung von RUMBA oft als negativ empfunden.

Interface/Evaluanda kommen zum Schluss, dass diesen strukturellen Massnahmen zur Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz bei der Umsetzung von RUMBA eine zu geringe Bedeutung beigemessen wird. Mit anderen Worten, es wird ein zu grosses Gewicht auf die Umweltmassnahmen der einzelnen Angestellten der RUMBA-Einheiten gelegt, die zwar wichtig sind, jedoch in ihrer Wirkung letztlich begrenzt sind, während Massnahmen im strukturellen Bereich, die eine grosse Umweltwirkung aufweisen, teilweise zuwenig oder gar nicht auf die RUMBA-Zielsetzung ausgerichtet werden. Hier kommt den Querschnittsämtern wie dem BBL, die Leistungen für die Verwaltungseinheiten im infrastrukturellen Bereich erbringen, eine wichtige Rolle zu. Wie die Praxis zeigt, sind aber gerade bei Entscheiden wie beispielsweise über den Standort einer Dienststelle auch das betroffene Amt beziehungsweise Departement massgeblich involviert. Es obliegt insbesondere Letzteren, die RUMBA-Zielsetzungen zu berücksichtigen.

Die GPK-S ist aufgrund der Evaluationsergebnisse überzeugt, dass im Bereich der departementalen, inter- und überdepartementalen Führung von RUMBA Optimierungspotential besteht. Es muss auf diesen Stufen versucht werden, quantitative Ziele für RUMBA festzulegen. Bei Konflikten mit anderen Zielsetzungen des Verwaltungshandelns müssen die Anliegen von RUMBA einbezogen und abgewogen werden.

Empfehlung 4

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, seine überdepartementale Steuerung von RUMBA zu verstärken. Insbesondere sind Massnahmen zu treffen, damit die Departementsleitungen und die interdepartementalen Steuerungsorgane von RUMBA die Umsetzung des Programms aktiv und systematisch in ihre Entscheidungen miteinbeziehen und dadurch eine konsequente Umsetzung gewährleisten.

4.6 Begründungspflicht

Wie ausgeführt wurde, ist für die GPK-S von zentraler Bedeutung, dass die RUMBA-Zielsetzung nicht losgelöst von den jeweiligen Aufgaben der an RUMBA teilnehmenden Dienststellen betrachtet wird. Bei Zielkonflikten zwischen der RUMBA-Zielsetzung und der Aufgabenerfüllung der Dienststelle hat eine Abwägung zu erfolgen. Dabei kann es durchaus gerechtfertigt sein, dass ein Entscheid gefällt wird, der zu ungunsten von RUMBA ausfällt. Wenn beispielsweise weisses Papier für die langfristige Archivierung im Bundesarchiv notwendig ist und dies zu einer höheren Umweltbelastung führt, so ist dies in Kauf zu nehmen.

Aus Sicht der GPK-S schafft RUMBA für die Träger solcher Entscheide Begründungspflichten. Die im Rahmen der Abwägung berücksichtigten Elemente müssen transparent dargelegt werden, so dass sie für alle Betroffenen nachvollziehbar sind. Die Evaluation von Interface/Evaluanda zeigt, dass auch in diesem Bereich noch Optimierungspotential besteht. So haben diverse Entscheide übergeordneter Stellen zu Frustrationen geführt – insbesondere bei den Umweltteams in den Dienststellen, aber auch bei den Mitarbeitenden der involvierten Dienststellen, die in ihrem Arbeitsalltag versuchen, die Zielsetzung von RUMBA umzusetzen. Bei diesen Entscheiden wurde entweder die RUMBA-Zielsetzung nicht in die Entscheidungsfindung miteinbezogen oder die Gründe für den Entscheid wurden schlecht kommuniziert.

Im Zusammenhang mit den beiden Umweltberichten 2001 und 2003 der Koordinationsgruppe RUMBA wurden die Dienstreisen, insbesondere die Flugreisen, der an RUMBA beteiligten Dienststellen in den Medien thematisiert. Die durch RUMBA geschaffene Transparenz hat zu einer Sensibilisierung in den Dienststellen geführt, die in der Folge Dienstreisen vermehrt nach internen Konzepten abwickeln. Diese Entwicklung kann als positives Beispiel aufgeführt werden, wie über die geschaffene Transparenz Kriterien erarbeitet werden, die den Ressourcenverbrauch – hier also die Dienstreisen – reglementieren und letztlich auch begründen.

Die Begründungspflicht ist für die Motivation der Mitarbeitenden auf allen Hierarchiestufen von grosser Bedeutung. Letztere wiederum ist eine wichtige Triebkraft für die Umsetzung von RUMBA. Die Begründungspflicht zwingt aber auch die Entscheidungsträger, die RUMBA-Ziele in ihre Entscheidungen miteinzubeziehen. Dementsprechend erachtet es die GPK-S als wichtig, dass der erwähnten Begründungspflicht nachgekommen wird. Dies könnte u.a. durch entsprechende Ausführungen in den verschiedenen Umweltberichten erfolgen.

Empfehlung 5

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, Massnahmen zu prüfen, welche gewährleisten, dass die Entscheidträger der Bundesverwaltung bei Entscheiden, die den RUMBA-Zielen widersprechen bzw. ihnen nicht förderlich sind, ihren Entscheid transparent begründen.

5 Wirkung von RUMBA

5.1 Entwicklung der Zahlen zur Umweltbelastung

Ein wichtiger Aspekt von RUMBA ist, dass die Dienststellen, welche sich an RUMBA beteiligen, Informationen über ihre betriebliche Umweltwirkung besitzen. Nach Abschluss der Einführung von RUMBA im ersten und zweiten Kreis der Verwaltung (zentrale Bundesverwaltung und FLAG-Ämter) werden entsprechende Zahlen für einen grossen Teil der Bundesverwaltung vorliegen, was zu begrüessen ist.

Da zum Zeitpunkt der Durchführung der Evaluation die Dienststellen, welche sich an RUMBA noch nicht beteiligen, keine vergleichbaren Angaben zum Ressourcenverbrauch und den dazugehörigen Kosten hatten, konnte die Wirkung von RUMBA in den RUMBA-Einheiten nicht anhand eines Quervergleichs mit diesen Dienststellen festgestellt werden. Dies gilt nicht für den Papierverbrauch, der bei allen Dienststellen unabhängig von RUMBA gemessen wird.

Um die Entwicklung des Ressourcenverbrauchs betrachten zu können, muss eine Dienststelle RUMBA eingeführt und mindestens während drei aufeinander folgenden Jahre Umweltdaten erfasst haben. Per Ende 2003 waren dies 16 Dienststellen, so dass nur diese von Interface/Evaluanda analysiert wurden. Die Evaluation beschränkte sich auf die Bereiche Wärme, Elektrizität, Wasser, Papier/Entsorgung und Dienstreisen.

Die Evaluation stellte zuerst einmal fest, dass die grössten Unterschiede zwischen den RUMBA-Einheiten in den Bereichen Dienstreisen und Elektrizitätsverbrauch auftreten, während beim Wärmeverbrauch und bei Papier/Entsorgung geringere Unterschiede bestehen. Dies ist zumindest teilweise auf die spezifischen Aufgaben der einzelnen Dienststellen zurückzuführen. Die Analyse von Interface/Evaluanda ergab in der Folge, dass von den 16 analysierten RUMBA-Einheiten 15 ihre gesamte Umweltbelastung pro Mitarbeitende seit Einführung von RUMBA senken konnten. Gesamthaft konnte die Umweltbelastung pro Mitarbeitende in jedem untersuchten Sachbereich gesenkt werden, wobei die Entwicklung im Bereich der Flugreisen vorläufig noch schwer zu beurteilen ist. Die Abnahme der Umweltbelastung pro Mitarbeiter und Mitarbeiterin betrug von der Einführung von RUMBA bei den untersuchten RUMBA-Einheiten bis Ende 2003 10,7 %.

Ein direkter Kausalzusammenhang zwischen der Verringerung der Umweltbelastung durch die untersuchten RUMBA-Einheiten und der Einführung von RUMBA ist aufgrund der vielfältigen externen Einflüsse schwierig herzustellen⁴. Anhand des Bereichs des Papierverbrauchs, wo auch Verbrauchszahlen für die nicht an RUMBA

⁴ Z.B. internationale Konferenzen im Ausland, welche Dienstreisen notwendig machen, oder Erhöhung der Rohstoffpreise.

teilnehmenden Dienststellen vorhanden sind und die RUMBA-Einheiten im Vergleich zu diesen Dienststellen ihren Verbrauch verringern konnten, lässt sich jedoch eine positive Wirkung von RUMBA auf die Umwelt feststellen.

Obwohl Interface/Evaluanda aufgrund ihres Auftrags und der zur Verfügung stehenden Mittel den Kausalzusammenhang zwischen RUMBA und der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs nicht näher untersuchten, erachten sie es in ihrer Evaluation als plausibel, dass RUMBA nicht nur beim Papierverbrauch, sondern ebenfalls bei den anderen Bereichen positive Wirkungen zeigt. Auch die GPK-S würdigt die positive Entwicklung des Ressourcenverbrauchs in den untersuchten RUMBA-Einheiten und ist der Überzeugung, dass RUMBA in allen analysierten Umweltbereichen zumindest mitverantwortlich ist für die Verringerung der Umweltbelastung.

5.2 Entwicklung der Betriebskosten

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Einführungskosten, die im Bundesratsbeschluss vom Jahr 1999 mit ungefähr 200 000 Franken pro Jahr eingestuft worden sind, massiv unterschätzt wurden. Gemäss Angaben der Fachgruppe RUMBA belaufen sich diese Kosten auf maximal 395 000 Franken pro Jahr (bis Ende 2005). Erfasst sind in dieser Zahl nur die effektiv angefallenen Kosten, die vom BBL, dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und dem Bundesamt für Energie (BFE) innerhalb ihrer Kredite getragen werden. Es handelt sich dabei vorwiegend um die Kosten der Beratung durch Experten⁵.

Der Bundesrat ging bei seinem erwähnten Beschluss aber auch von durch RUMBA bewirkten Kosteneinsparungen aus. Er bezifferte den Bereich der möglichen Kosteneinsparungen zwischen 0,8–2,5 Millionen Franken pro Jahr. Interface/Evaluanda haben versucht, die eingetretenen Kosteneinsparungen zu eruieren. Sie mussten dazu verschiedene Annahmen treffen und sich für ihre Hochrechnungen auf das Jahr 2003 beschränken. Dementsprechend vorsichtig sind ihre Resultate zu interpretieren, die von Einsparungen zwischen 295 000 Franken und 630 000 Franken bei den untersuchten 16 RUMBA-Einheiten sprechen. Ähnliches gilt für die Zahlen des Umweltberichts 2005, der von möglichen Kosteneinsparungen für die Bundesverwaltung (1. und 2. Kreis) in der Grössenordnung von 4 Millionen Franken jährlich ausgeht. Grundsätzlich lässt sich jedoch festhalten, dass Einsparungen durch RUMBA erzielt werden. Die Einsparungen werden allerdings reduziert, wenn auch die von den verschiedenen Akteuren für die Umsetzung aufgewendete Zeit und die dadurch entstehenden Lohnkosten miteingerechnet werden.

Die Kostenverminderung stellt vor dem Hintergrund des allgemeinen Spardrucks einen grossen Anreiz für Ressourceneinsparungen der Dienststellen dar. Insofern dürfte ein Teil der erzielten Ressourceneinsparungen bei den untersuchten RUMBA-Einheiten – soweit die Kosten überhaupt ihrem Budget belastet werden – auch finanziell motiviert gewesen sein. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung von Interface/Evaluanda, dass die Dienstreisen sowohl einen grossen Anteil der Umweltbelastung wie auch der Kosten pro Mitarbeiter und Mitarbeiterin ausma-

⁵ Deren Leistungen werden von der grossen Mehrheit der Umsetzungsakteure sehr geschätzt und für die erfolgreiche Einführung von RUMBA bei den Dienststellen als wichtig erachtet.

chen, von besonderem Interesse. Hier dürfte der Anreiz gross sein, im Rahmen des für die Aufgabenerfüllung Möglichen die Anzahl Dienstreisen zu reduzieren.

Die Anreizwirkung der Kosten kommt jedoch erst zum Tragen, wenn die Kosten des Ressourcenverbrauchs den Dienststellen auch belastet werden. Bisher geschah dies nur für die Kosten der Dienstreisen. Das neue Rechnungsmodell des Bundes (NRM), welches bis 2007 eingeführt werden soll, sollte hier jedoch mittelfristig Abhilfe schaffen, nachdem das Modell bezweckt, die durch die Dienststellen verursachten Kosten denselben auch zuzuweisen. Dadurch wird in einer ersten Phase Transparenz über die durch die Dienststellen verursachten Betriebskosten geschaffen. Mittel- und langfristig sollen den Dienststellen dadurch ebenfalls Handlungsspielräume eröffnet werden, damit sie die Betriebskosten selbst steuern können. Die GPK-S ist dementsprechend der Ansicht, dass dem neuen Rechnungsmodell des Bundes bei der mittelfristigen Umsetzung von RUMBA eine wichtige Rolle zukommt.

Empfehlung 6

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, bei der Umsetzung des neuen Rechnungsmodells des Bundes dafür zu sorgen, dass der jeweilige Ressourcenverbrauch der Dienststellen einzeln ausgewiesen und den Dienststellen auch verrechnet wird. Möglichst schnell sind so finanzielle Anreize zur Einsparung von Ressourcen zu schaffen.

Bei den FLAG-Ämtern sind die Voraussetzungen für diese finanziellen Anreize schon heute gegeben. Der finanzielle Anreiz geht im zweiten Kreis noch weiter, nachdem die FLAG-Ämter einen grösseren Spielraum haben, Einsparungen in einem gewissen Bereich in anderen Bereichen zu verwenden.

6

Fazit

Die GPK-S stellt mit Zufriedenheit fest, dass sowohl die Konzeption wie auch die Umsetzung von RUMBA grundsätzlich positiv zu bewerten sind und die Umweltbelastung durch die RUMBA-Einheiten verringert werden konnte. Bis Ende 2005 werden gemäss Umweltbericht 2005 die meisten Dienststellen RUMBA eingeführt und operativ umgesetzt haben. Damit wäre die Vorgabe des Bundesrates aus dem Jahr 1999, RUMBA bei der zentralen Bundesverwaltung bis Ende 2005 eingeführt zu haben, zu diesem Zeitpunkt praktisch erfüllt. Allerdings befindet sich gemäss dem Umweltbericht 2005 ein wesentlicher Teil dieser Dienststellen am 1. Januar 2005 erst in der Einführungsphase. Dementsprechend ist aus Sicht der GPK-S der konsequente Umsetzung von RUMBA weiterhin grosse Bedeutung beizumessen.

Die Evaluation von Interface/Evaluanda relativiert das gemischte Bild der Umweltberichte 2001 und 2003. Für diese Evaluation standen zusätzlich die Zahlen des Jahres 2003 zur Verfügung. Die Koordinationsgruppe RUMBA wirkte aber auch daraufhin, dass die Datenqualität, welche den Berichten 2001 und 2003 zugrunde lag, verbessert wurde, so dass die Evaluation bezüglich der Daten von RUMBA qualitativ eine andere Basis aufweist. Das Resultat der Evaluation und somit des Erfolgs von RUMBA wird durch den Umweltbericht 2005 bestätigt.

Die Evaluation von Interface/Evaluanda und die hier vorgenommene Bewertung stellen jedoch nur eine Zwischenbilanz dar. Die Anstrengungen der Verwaltungseinheiten zugunsten eines sparsamen Umgangs mit Ressourcen müssen weitergeführt werden. Basierend auf der Evaluation hat die GPK-S verschiedene Optimierungsspielräume dargelegt. Insbesondere die interdepartementale und departementale Steuerung müssen noch verbessert werden. Entscheide, die der Stossrichtung zuwiderlaufen, sind aus Sicht der GPK-S zu begründen, um so auch die für die Umsetzung von RUMBA wichtige Motivation der Mitarbeitenden aufrecht zu erhalten. Weitere Optimierungsmöglichkeiten werden sich im Verlauf der Umsetzung von RUMBA sowie aufgrund der zusätzlichen Daten der kommenden Jahre ergeben. Nachdem alle Verwaltungseinheiten des ersten und zweiten Kreises RUMBA eingeführt und einige Jahre Erfahrung mit dem Programm gesammelt haben, dürfte eine erneute Evaluation durch den Bundesrat sinnvoll sein.

Die GPK-S erhofft sich vom neuen Rechnungsmodell eine weitere Dynamisierung der Umsetzung von RUMBA. Bei allen Kostenbetrachtungen darf jedoch nicht vergessen werden, dass Kosteneinsparungen nicht das Hauptziel von RUMBA sind und in gewissen Bereichen wie z.B. Gebäudesanierungen RUMBA tendenziell eher zu Mehrkosten führt, die allenfalls langfristig wieder durch resultierende Einsparungen aufgrund eines geringeren Ressourcenverbrauchs wettgemacht werden können.

Die GPK-S empfiehlt dementsprechend dem Bundesrat, RUMBA weiter zu führen und die Nachhaltigkeit des Programms zu gewährleisten.

Die GPK-S bittet den Bundesrat, bis Ende Mai 2006 zur ihren Feststellungen Stellung zu nehmen.

8. November 2005

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Ständerates

Der Präsident: Hans Hofmann, Ständerat

Der Präsident der Subkommission EFD/EVD:
Peter Briner, Ständerat

Für das Sekretariat: Christoph Albrecht

Abkürzungsverzeichnis

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFE	Bundesamt für Energie
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
NRM	Neues Rechnungsmodell
Mio.	Millionen
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RUMBA	Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
Vgl.	vergleiche
z.B.	Zum Beispiel

