

## Föderaler Politikvollzug am Beispiel des kommunalen Umweltschutzes in der Nordwestschweiz<sup>1</sup>

---

ADRIAN VATTER

### 1. Einleitung

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Gesetzgebung zum Schutz unserer Umwelt rasant entwickelt. Waren es anfänglich Regelungen, die nur Teilbereiche wie etwa den Natur- und Heimatschutz (1966) abzudecken wussten, wurde durch das Umweltschutzgesetz (USG) von 1985 ein umfassenderer und auch lenkungsorientierter Ansatz ins Umweltrecht eingebracht, der insbesondere bei der neuesten Revision des USG zum Ausdruck kommt, die am 1. Juli 1997 in Kraft getreten ist. In der Umweltschutzgesetzgebung sind in den letzten Jahren allerdings zunehmend Aspekte der Vollzugsproblematik ins Zentrum des Interesses gerückt. Die bisherigen Erfahrungen machen dabei deutlich, dass sowohl bei Massnahmen, mit denen neue technische Möglichkeiten zu Gunsten der Umwelt optimal eingesetzt werden sollen, als auch bei Massnahmen, die auf eine Veränderung von Gewohnheiten und die Sensibilisierung der Bevölkerung für ökologische Probleme abzielen, Wirkungsdefizite auszumachen sind (z.B. Knoepfel 1991, Knoepfel et al. 1994). Bestehende Evaluationen im Umweltbereich zeigen schliesslich auch, dass bei den Realisierungschancen und bei der praktischen Anwendung (Implementation) von Umweltrecht in der Schweiz auf kommunaler und kantonaler Ebene zwei Faktoren eine besonders wichtige Rolle zukommen:

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Ergebnisse eines Forschungsprojekts, das von der Basler Universitätsstiftung „Mensch - Gesellschaft - Umwelt“ (F 23/95) finanziert wurde. Eine Kurzfassung der wichtigsten Resultate finden sich auch in „Umweltrecht in der Praxis“ 1998, 12/7, S. 696-703. Die ausführliche Fassung der Studie kann beim Verfasser oder beim Programmleiter Dr. ANDRES KLEIN, Münsterberg 1, 4001 Basel, bezogen werden.

- *Behördenarrangements*: Von Bedeutung für die Qualität des Vollzugs sind die Vernetzung der administrativen Leistungsträger untereinander und die Vernetzung mit ausserhalb der Behörden stehenden Leistungsträgern (Knoepfel et al. 1997).
- Konstitution der Zielgruppen: Massnahmen im Umweltbereich müssen in vielen Fällen von Gemeinden implementiert oder aber überwacht werden. Die Vorgehensweise der Gemeinden ist dabei von entscheidender Bedeutung für den Erfolg eines Programms. Je nach Fachwissen, Grad der Organisation und Verfügung über finanzielle Mittel können sich Zielgruppen für die Realisierung oder eben auch dagegen einsetzen (Linder 1987).

Schon in den frühen Achtzigerjahren hielten Hucke und Überhorst (1983: 9) fest: „Umweltschutz ist ein Problem der Gemeinden.“ Ausgehend von der Erkenntnis, dass insbesondere kleine Gemeinden beim Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung oft an ihre Grenzen stossen, wurde im Rahmen eines Forschungsprojektes der Basler Universitätsstiftung „Mensch - Gesellschaft - Umwelt“ anhand der drei Bereiche Naturschutz, Energie und Luftreinhaltung ein interkantonaler und -kommunaler Vergleich angestellt. Am Beispiel von zwölf Gemeinden aus drei Kantonen wurde untersucht, wie die Kommunen mit den an sie gestellten Anforderungen umgehen und wo explizit Probleme für einen wirkungsvollen Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung liegen. Da die zwölf Gemeinden über drei Kantone (BL, SO, AG) verteilt sind, konnten auch unterschiedliche kantonale Organisationskonzepte und Kompetenzregelungen in die Untersuchung einbezogen werden. Im Folgenden werden kurz die wichtigsten Ergebnisse präsentiert, die sich vor allem auf Interviews mit Mitgliedern von lokalen Behörden und kantonalen Fachstellen sowie auf Dokumentenanalysen stützen (vgl. auch Vatter 1998: 696-703).

## **2. Die Vollzugsorganisation kleiner Gemeinden**

Der Vollzug von Umweltschutzmassnahmen in kleinen Gemeinden ist wesentlich von einzelnen Akteuren und deren Zusammenspiel hinsichtlich der Umsetzung von Projekten und der Generierung von Fachwissen geprägt. Auf Grund der hohen Komplexität von Fragen im Zusammen-

hang mit Umweltproblemen ist es für kleine Gemeinden grundsätzlich schwierig, das erforderliche Fachwissen aufzubringen. Gerade kleine Kommunen verfügen über generell sehr beschränkte personelle, organisatorische und finanzielle Ressourcen und sind daher in den meisten Vollzugsaufgaben auf die Unterstützung privater Instanzen angewiesen. Aus diesem Grund konnte sich auch die Idee einer autoritativen öffentlichen Gewalt auf Gemeindeebene weniger entwickeln als auf Kantons- und Bundesebene. Für die Schweizer Gemeinden hat dies zunächst zur Folge, dass die traditionell etablierten Formen der Milizverwaltung neue Aufgaben zugewiesen erhalten und dass neben Einzelindividuen auch Gruppen und Institutionen (lokaler oder überlokaler Art) vermehrt in Kooperationsbeziehungen eingebunden werden. Die untersuchten Gemeinden verfahren im weiteren bei der Implementation umweltpolitischer Programme nach einer Methode, die als „*coping strategy*“ beschrieben werden kann: Mit Vollzugsaufgaben konfrontiert, sehen sie sich gezwungen, dieses Fachwissen aufzubringen und hierfür verschiedene Quellen zu erschliessen.

Die Untersuchung zeigt im weiteren, dass es folgende Akteure sind, die den Vollzug von Umweltschutzmassnahmen auf der Ebene der kleinen Gemeinden festsetzen und das für den Vollzug benötigte Fachwissen generieren:

- **Umweltschutzkommission:** Als den Gemeinderat beratendes Gremium setzt sie sich durch Personen zusammen, welche einerseits über Fachwissen verfügen und andererseits ein sehr hohes Engagement für umweltrelevante Fragestellungen mitbringen.
- **Nachbargemeinden:** Die Zusammenarbeit, welche zwischen Nachbargemeinden in verschiedenen politischen Bereichen besteht, schlägt sich auch im Umweltschutz nieder: einerseits bei der Betreuung von gemeindeübergreifenden Projekten, andererseits beim informellen Austausch von Anregungen und Informationen. Die am stärksten institutionalisierte Zusammenarbeit im Umweltschutz wird im Bereich der Waldpflege festgestellt, was mit der Existenz überlokaler Waldgebiete zusammenhängt, die von einzelnen Förstern betreut werden.
- **Umwelt- und Naturschutzgruppierungen:** Natur- und Vogelschutzvereine und ad hoc-Gruppierungen haben in kleinen Gemeinden quasi

parastaatlichen Charakter. Durch spezifische Ausrichtungen bilden sie einen „Pool“ von Ideen. Ihr Engagement zur Initiierung und Betreuung von umweltrelevanten Projekten ist in zahlreichen Fällen von ausschlaggebender Bedeutung.

- Einzelakteure: Für den kommunalen Umweltschutz sind Privatpersonen mit beruflichem Fachwissen, die nicht in einer Umweltkommission tätig sind, von tragender Wichtigkeit, können sie doch fallweise konsultiert und mobilisiert werden.
- Private Firmen: Konzeptionelle Arbeiten, die durch komplexe rechtliche und technische Aspekte geprägt sind, werden in kleinen Gemeinden den privaten Büros übertragen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Zusammenarbeit der umweltrelevanten Akteure stark durch die *enge Vernetzung des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens* in der Gemeinde beeinflusst wird. Zunächst ist diese Vernetzung einer effizienten Implementation von Umweltschutzmassnahmen durchaus förderlich, da sie informelle Wege offen lässt. So kann individuelle, zielgruppenspezifische Überzeugungsarbeit geleistet werden, was einerseits für einen effizienten Ablauf von Implementationen von tragender Bedeutung ist und andererseits den benötigten Rückhalt für Umweltschutzprojekte in der Gemeindebevölkerung sicherstellt. Im weiteren können aber persönliche Animositäten den Vollzug von Umweltschutzmassnahmen behindern und ein latentes Verweigerungspotenzial aufbauen. Damit erhöht sich auch die persönliche Verantwortung der Vollzugsstellen, was einem „politischen Voluntarismus in der Form direkter und spontaner Reaktionen auf politische Forderungen“ (Bussmann 1997: 33) Vorschub leistet, der gegenüber einer Einmischung von dritter Seite generell eher negativ eingestellt sein dürfte.

Generell zeichnet sich der Umweltschutzvollzug in kleinen Gemeinden der Nordwestschweiz durch eine starke Politikverflechtung der verschiedenen Umweltbereiche, durch Akteurkonfigurationen mit intensiver Vernetzung staatlicher und privater Stellen und durch eine hohe Bedeutung kooperativer, prozeduraler und informaler Handlungsformen (Absprachen, informelle Zusammenarbeit, pragmatische Verhandlungsprozesse) im Vergleich zur klassischen, sektoriell getrennten und staatlich hierarchischen Interventionspolitik aus. Diese für neue und kom-

plexe Politikfelder typische Strategie kommunaler Milizakteure (vgl. Geser 1987), die sich durch die Triade „*Verflechtung*“, „*Vernetzung*“ und „*Verhandlung*“ auszeichnet, weist dabei durchaus funktionale Vorteile auf: Rasche und kostengünstige Adaptions- und Multiplikatoreffekte, intersektorische Lernprozesse und hohe Legitimation von einmal getroffenen Vereinbarungen sind gerade für kleine, finanz-, struktur- und organisationsschwache Kommunen von entscheidender Bedeutung für einen effektiven Umweltschutzzollzug (vgl. auch Knoepfel 1993, Schenkel 1995, Kissling-Naef 1996, Marek 1994). Gleichzeitig ist diese Vorgehensweise aber nicht frei von Gefahren: So zeigt sich auch in der vorliegenden Untersuchung (vgl. auch Vatter 1994), dass sich in konfliktuellen Situationen partielle Individualinteressen (wirtschaftlicher wie privater Art) gegenüber den von den kommunalen Stellen vertretenen Gesamtinteressen oft durchsetzen können, auch wenn sie den geltenden Rechtsvorschriften zuwiderlaufen (Bsp. Verbrennung von Gartenabfällen). Die starke soziale Vernetzung der lokalen Akteure verhindert in diesen Fällen eine forcierte Politik der Rechtsdurchsetzung.

### 3. Programmspezifische Ergebnisse

Die Bereiche Luftreinhaltung und Energie enthalten sowohl *technische* als auch *verhaltensbezogene (persuasive)* Massnahmen. Die Untersuchung lässt bezüglich dieser Unterscheidung folgende Schlüsse zu:

So weit es sich um die Einhaltung und Erfüllung von technischen Standards handelt, wie dies etwa bei der Kontrolle von Feuerungsanlagen oder bei der Gebäudeisolation der Fall ist, bestehen keine nennenswerten Vollzugsprobleme. Nach einer Initialphase, die zwar durch Unsicherheit und Fehlen von spezifischem Fachwissen in den Gemeinden geprägt ist, vermögen die Gemeinden die Standards einzuhalten und Abläufe festzulegen, die im Verlauf der Zeit eine professionelle Routine erreichen. Insgesamt ergeben sich auf Grund der detailliert vorgegebenen technischen Massnahmen weder grössere Vollzugsprobleme noch eigentliche Vollzugsopportunitäten im weiteren Sinne.

Anders verhält es sich mit Massnahmen und Instrumenten wie Beratungen, Kampagnen, Anreizprogrammen und Geboten, die einen *verhaltens-*

*bezogenen Charakter* aufweisen, die ein Bewahren, Schonen oder einen individuellen Verzicht betreffen. Am deutlichsten stellt sich diese Problematik beim Verbot der Verbrennung von Gartenabfällen. Der Vollzug dieser Massnahme ist in ihren Grundzügen nur mit intensiver und wiederholter Überzeugungsarbeit sicherzustellen. Ähnlich verhält es sich mit der Wirksamkeit von Informations- und Beratungsanstrengungen der Gemeinden betreffend Energiesparmassnahmen in den privaten Haushalten. Obwohl die Gemeinden mit Fantasie und wiederholter Überzeugungsarbeit die Bevölkerung zu sensibilisieren versuchen, scheinen individuelle Verhaltensänderungen in diesem Bereich des Umweltschutzes gerade auch in kleinen sozialen Räumen problembehaftet und mit grossen Anstrengungen verbunden zu sein.

Das Programm Natur- und Landschaftsschutz, welches den kleinen Gemeinden eine grosse Vielfalt und einen breiten Handlungsspielraum offen lässt, kommt den Stärken und den Bedürfnissen der Gemeinden besonders entgegen. Auch gerade kleine und ländliche Gemeinden vermögen diesen Spielraum zu nutzen und wirkungsvolle sowie teilweise auch originelle Massnahmen zu implementieren. Dem Anspruch, dass ökologische Aufgaben auch Querschnittsaufgaben sind, werden diese Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung des Natur- und Landschaftsschutzes insofern gerecht, als Anstrengungen breit abgestützt und unter Teilnahme von anderen Akteuren und Institutionen (Schule, Eltern oder auch Zivilschutz) erfolgen. Dies kann im weiteren zur Folge haben, dass dem Natur- und Landschaftsschutz auch sozialintegrativer Charakter zukommt.

Bezüglich der Vollzugsinstrumente lässt sich bei den kleinen Gemeinden eine eindeutige *Präferenz für Verhandlungen und Konsultationen gegenüber polizeirechtlichen Massnahmen* feststellen. Grund hierfür ist wiederum die enge Vernetzung des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens. Die Kleinheit der Gemeinden und die Vernetzung der verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen bewirken, dass eine strikte Trennung zwischen staatlicher und privater Sphäre nicht existiert. Problematisch zu handhaben sind besonders Vergehen im Umweltbereich, da auf Grund des fließenden Übergangs zwischen privater und staatlicher Sphäre die Gemeindebehörden über geringe autoritative Mittel verfügen und vor deren Gebrauch auch zurückschrecken. Selbst in solchen Fällen, in denen polizeirechtliche Massnahmen vorgesehen sind, weichen kleine Gemeinden auf Verhandlungen und individuelle Überzeugungsarbeit aus, was

sich eindrücklich bei der Durchsetzung des Verbots der Verbrennung von Gartenabfällen gezeigt hat.

#### 4. Die kantonalen Verwaltungsstrukturen im Umweltschutzzollzug

Bezüglich der Fragestellung, wie sich die unterschiedlichen politisch-administrativen Verwaltungsstrukturen und die Kompetenzregelungen der drei ausgewählten Kantone der Nordwestschweiz auf den Umweltschutzzollzug in den Gemeinden auswirken, lassen sich keine abschliessenden Schlüsse ziehen. Wie aufgezeigt wurde, ist der Vollzug von Umweltschutzmassnahmen in kleinen Gemeinden in hohem Masse von einzelnen Akteuren abhängig. Es liegt die Vermutung nahe, dass Kompetenzregelungen weit weniger wichtig sind als die Voraussetzung des Vorhandenseins von hohem Engagement einer oder mehrerer Personen in den kleinen Gemeinden („Persönlichkeitsfaktor“). Trotzdem scheint sich zumindest ein wichtiger Zusammenhang in Bezug auf die Wirkungen der Kompetenzregelungen in den einzelnen Kantonen im Verlaufe der Untersuchung herauskristallisiert zu haben. Dieser ist auch im Kontext mit den oben gemachten Aussagen zu sehen, wonach die befragten Gemeinden in der Tendenz zumindest in einem Bereich besondere Stärken aufweisen und in anderen Bereichen eher Mühe bekunden, den Vollzug von Umweltschutzmassnahmen sicherzustellen. Zusammengefasst lässt sich folgender Zusammenhang erkennen:

- Wenn innerhalb einer Gemeinde ein hoher Konsens in der Bevölkerung und ein starkes Engagement der Mitglieder einer Umweltkommission für eine Massnahme im Umweltbereich besteht, so wirken sich *dezentrale* Kompetenzregelungen positiv auf den Vollzug aus.
- Wenn innerhalb einer Gemeinde ein tiefer Konsens in der Bevölkerung und ein starkes Engagement der Mitglieder einer Umweltschutzkommission für eine Massnahme im Umweltschutz besteht, so wirken sich *zentralistische* Strukturen positiv auf den Vollzug aus.

Bezüglich der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Stellen und den kleinen Gemeinden hat sich kein dominierendes Grundmuster herauskris-

tallisiert. Angetroffen wurden sowohl Beziehungsmuster, die sich eher formal gestalten, als auch Kontakte, die auf einer engen persönlichen und informellen Zusammenarbeit beruhen. Generell kritisiert wurden die schriftlichen Informationsleistungen der kantonalen Verwaltungen. Diese wurden in zahlreichen Fällen als nicht problemadäquat eingeschätzt. Die Dokumentationen und Broschüren sind gemäss den Adressaten häufig zu abstrakt, beinhalten zu viele wissenschaftliche Erläuterungen oder aber Aussagen, die für eine Operationalisierung wenig tauglich sind.

Insgesamt zeichnen sich die Planungs- und Entscheidungsabläufe sowie die praktische Ausübung der rechtlichen Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden durch einen tiefen Konfliktgrad und eine hohe Bedeutung *iterativer* Prozesse aus. Obwohl in den untersuchten Kantonen ein Primat der grundsätzlich zentralistischen beziehungsweise dezentralen Kompetenzregelung für einzelne Programmteile besteht, sind die kantonalen Behörden bestrebt, einen *optimalen Dezentralisierungsgrad* für ihre Leistungen und in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu suchen. Grundsätzlich hat sich der unterschiedliche Zentralisierungsgrad der drei untersuchten kantonalen politischen Systeme (Aargau, Basel-Landschaft, Solothurn) als weniger ausgeprägt erwiesen, als zunächst angenommen wurde. Gerade bei den beiden untersuchten Bereichen Luftreinhaltung und Naturschutz scheinen die unterschiedlichen Verwaltungsorganisationen im Vergleich zu den generell in diesen Politikfeldern eingesetzten Vollzugsinstrumenten und spezifischen Vollzugsmustern eine sekundäre Rolle zu spielen. Während die Organisation und die Kompetenzzuweisung bei vielen Massnahmen in den Programmen immanent vorgegeben sind oder deren Einfluss durch den Erfolgsfaktor „persönliches Engagement“ einzelner Akteure kaum evaluierbar ist, bestehen zumindest im Bereich Information und Beratung in allen drei Kantonen diesbezüglich Optimierungsanstrengungen. Mit anderen Worten: Der Kanton Basel-Landschaft versucht zu *dezentralisieren*, indem er problemspezifischer agiert und den individuellen Bedürfnissen der Gemeinden grössere Beachtung schenkt. Der Kanton Aargau tendiert dazu, gewisse Bereiche zu *regionalisieren*, also von einer nahezu vollständigen Dezentralisation und einem punktuell programmatischen Vorgehen abzukommen und vermehrt *konzeptionell-programmatisch* vorzugehen. Der Kanton Solothurn macht schliesslich noch einen Schritt in eine andere Richtung, indem beispielsweise im Bereich Energie die Beratung und Information auf regionaler Ebene *privaten Beratungsbüros*



übertragen wurde. Zusammenfassend zeigt sich damit im Umweltschutzvollzug der drei untersuchten Kantone eine für die Neunzigerjahre typische Entwicklung, die für zahlreiche Politikfelder gilt, nämlich die im Zuge neoliberaler Strömungen verstärkten Anstrengung zur *Optimierung der Policy-Outputs und -Outcomes, der Kommunalisierung öffentlicher Leistungen und der teilweisen Privatisierung staatlicher Aufgaben.*

## 5. Empfehlungen

- Um effektive Massnahmen im Umweltschutz zu implementieren, muss eine Umgewichtung der finanziellen Mittel von der Ebene der Datenerhebung und -verwertung zu Gunsten des Vollzugs stattfinden. Die Schwierigkeiten der Implementierung liegen heute kaum mehr bei der Formulierung des Handlungsbedarfs. Der Handlungsbedarf und die relevanten Daten sind sowohl auf kantonaler Ebene als auch in den (kleinen) Gemeinden weitgehend bekannt und brauchen nicht aufwändig perfektioniert zu werden. Für eine effiziente und wirkungsvolle Umsetzung von Massnahmen ist vielmehr *das Bestehen eines Netzwerkes mit zahlreichen Beteiligten* von Bedeutung. Konkret bedeutet dies, dass Gemeinden grössere finanzielle und organisatorische Mittel haben sollten, um das „Networking“ mit relevanten und kompetenten Akteuren auszubauen.
- Der Erfolg persuasiver Massnahmen im lokalen Umweltschutz geht in vielen Fällen auf das innovative Engagement einzelner Akteure zurück. Solche Innovationen sollten einen grösseren Bekanntheitsgrad aufweisen. Denkbar wäre eine systematische Sammlung von wirkungsvollen, kostengünstigen *Vollzugsbeispielen* auf Kantons- oder auch auf Bundesebene. Mit einer solchen Sammlung liessen sich einerseits Nachahmungs- und Multiplikatoreffekte auslösen; andererseits hätten Akteure im kommunalen Umweltschutz Anlaufstellen in anderen Gemeinden, die Informationen und Erfahrungsberichte hinsichtlich innovativer und wirksamer Projekte bereitstellen könnten. In diesem Zusammenhang wünschen sich die Gemeinden vermehrt die Durchführung praxisnaher Informationsveranstaltungen in den Regionen anstatt schriftlicher Vorgaben der kantonalen Behörden. Um schnelle und flexible Handlungsressourcen zu aktivieren, würde sich

dabei die *Bildung von „Innovationsbündnissen“* anbieten, die in Form eines Netzwerks sowohl Sachverstand als auch Partner ausserhalb der Verwaltung einbinden könnten und damit ein besseres Informationsmanagement gewährleisten würden (vgl. auch Quante 1996: 39).

- Da die enge Vernetzung des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens in den untersuchten Gemeinden die Effektivität des Vollzugs von Umweltschutzmassnahmen beeinflusst, ist der Vollzug von Umweltschutzmassnahmen bürgernah zu gestalten, sind insbesondere Konsultationen und Verhandlungen gegenüber autoritativ-hoheitlichem Vorgehen in der Regel zu bevorzugen. Nur durch erweiterte Formen der Demokratisierung und der Bürgerbeteiligung lässt sich in Zukunft die Handlungsfähigkeit der Gemeinden sicherstellen. So gilt es *die strukturellen Voraussetzungen für partizipative und konsensfördernde Prozesse zu erhöhen und mediationsähnliche Verfahren hinsichtlich allfälliger Vorteile für den kommunalen Umweltschutzvollzug zu prüfen* (vgl. Vatter 1996: 183ff.).

Für die Bereitstellung der Information und Beratung ist *die Regionalisierung staatlicher Dienstleistungen* voranzutreiben, um sowohl vertikale Verbesserungen als auch horizontale Synergien nutzen zu können. Durch Regionalisierung kann auf der einen Seite die vertikale Information und Beratung von den kantonalen Stellen zuhanden der Gemeinden effizienter gestaltet werden, da die lokalspezifischen Bedürfnisse der Gemeinden besser zum Tragen kommen. Auf der anderen Seite ergibt sich durch *Regionalisierung* auch ein horizontaler Vorteil, indem die Gemeinden untereinander Informationen austauschen. Dieser horizontale Informationsfluss ist insbesondere bei denjenigen Programmteilen wichtig, welche Ausgestaltungs- und Strategiespielräume aufweisen: Wirkungsvolle Anstrengungen einzelner Gemeinden können so einen grösseren Bekanntheitsgrad erfahren. Auf die Vorteile eines regionalen Vollzugs weist im Übrigen auch Knoepfel (1993: 21f) in seinem westeuropäischen Vergleich der Bedingungen einer wirksamen Umsetzung umweltpolitischer Programme hin: „Die Vorteile des regionalen Vollzugs nach Massgabe des so genannten Subsidiaritätsprinzips sind offenkundig: Er ermöglicht die Einpassung der nationalen Zielvorgaben in die regionalen bzw. örtlichen Umweltbedingungen und die betroffenen Regionen. Hinzu kommen Bürgernähe, lokale Sachkenntnisse und die Möglichkeit, die

umweltpolitischen Zielsetzungen in das Geflecht der anderen, nichtumweltpolitischen Politiken im Vollzug (...) einzuweben.“

## 6. Schlussfolgerungen zum föderalen Politikvollzug

Grundsätzlich teilt der Vollzugsföderalismus, der in erster Linie das Zusammenwirken von programmierenden und implementierenden Verwaltungsapparaten beinhaltet, die Eigenschaften allgemeiner Vollzugsprozesse wie eine grosse Anzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, eine geringe Vorausssehbarkeit und eine hohe Bedeutung des politischen Vollzugswillens (Linder 1987, Bussmann et al. 1997). Hinzu kommt, dass die Kantone über das Instrument der Ausführungsgesetzgebung berechtigt sind, die politischen Programme des Bundesgesetzgebers anzupassen. Die Eigenständigkeit und Verschiedenartigkeit föderativer Aufgabenerfüllung ist dabei vom Bundesgesetzgeber auch vorgesehen. Die Kantone sind deshalb bei der Umsetzung von Bundespolitik nicht nur Vollzugs-, sondern auch Programminstanzen (Linder 1987: 224).

Im Zuge der zunehmenden Aufgabenverflechtung von Bund und Kantonen und der kontinuierlichen Übertragung von Bundesaufgaben an die Kantone sind die Probleme des heutigen Vollzugsföderalismus in den Mittelpunkt der schweizerischen Föderalismusdebatte gerückt. Die Ursachen, die die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beeinträchtigen und deshalb zu Vollzugsdefiziten führen, sind sehr vielschichtig (Fagagnini 1991, Linder 1987). So wird für die ungenügende Kooperation zwischen Bund und Kantonen bei der Umsetzung von Bundespolitik zunächst auf die unklare Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden Staatsebenen hingewiesen, was zur Folge hat, dass neue Aufgaben hin und her geschoben werden („föderalistisches Schwarz-Peter-Spiel“). Dieser Prozess führt schliesslich in vielen Fällen zu einer immer stärkeren Vollzugsnormierung und strikteren Fassung der Subventionsbedingungen durch den Bund und zu einer immer engeren Verflechtung zwischen Bund und Kantonen (Fagagnini 1991). Weitere Ursachen der föderalen Vollzugsprobleme bilden die oft ungenügende horizontale Koordination und die komplexen Verfahren, die grossen finanziellen, rechtlichen und personellen Unterschiede zwischen den kantonalen Verwaltungen, die knappen Finanzmittel des Bundes, die zu detaillierte Bundes-

gesetzgebung und die ungenügende Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten.

Allgemein zeigen die Ausprägungen des heutigen Vollzugsföderalismus zwar hohe integrative Wirkungen, gleichzeitig lassen sie in der Regel nur inkrementalistische Anpassungen an neue Gegebenheiten zu und begünstigen damit Innovations- und Entscheidungsschwächen des föderalen Politiksystems. Die Innovationsfähigkeit im Vollzugsföderalismus ist allerdings nicht grundsätzlich tief, sondern hängt stark von den jeweiligen politischen Konflikt- und Konsenskonstellationen auf den verschiedenen Staatsebenen ab (Linder 1987: 225). So fördert ein breiter politischer Konsens auf Bundes- und Kantonsebene sowohl Innovationen auf Programm- als auch auf Vollzugsebene. Unter diesen Umständen können schon kleine Anstösse Programmentwicklungen und Vollzugsinnovationen auf Kantons- und Gemeindeebene auslösen. Herrscht allerdings ein Dissens auf kantonaler Ebene, so ist eine geringe Effektivität zu erwarten. Der Bund kann allerdings versuchen, den tiefen dezentralen Konsens durch finanzielle Anreize zu erhöhen. Im weiteren sind Situationen mit politischem Dissens auf Bundesebene und Konsens selten, da die Kantone dem Bund in der Regel kein Programm aufzwingen können. Diese Konstellation bildet allerdings oft den Ausgangspunkt für Instrumentalisierungsstrategien der Kantone, bei denen andere Bundesprogramme für die Erreichung eigener Zwecke benutzt werden. Herrscht schliesslich politischer Dissens auf Bundes- und Kantonsebene, so bleiben in der Regel die Innovationen einzelner Kantone isoliert.

Allgemeine Vorschläge für eine erfolgreiche Umsetzung von Bundesprogrammen sind nur schwer zu formulieren. Zu sehr scheinen die Randbedingungen eines effektiven Politikvollzugs von den Besonderheiten der einzelnen Politikfelder und den Strategien der Entscheidungsträger abhängig. Am ehesten lässt sich der Wirkungsgrad des föderativen Vollzugs steigern, wenn in die konkreten Programmrevisionen wissenschaftlich ausgewertete Vollzugserfahrungen und das politische Innovationspotenzial der einzelnen Politikbereiche einfließen, der Bund schon bei der Politikformulierung Vorabklärungen zur Vollzugstauglichkeit trifft und die Kantone als künftige Vollzugsträger von Anfang an in die Erarbeitung der Bundespolitiken einbezieht (Bussmann et al. 1997, Linder 1987: 227, Wälti 1996, vgl. auch Sager in diesem Heft).

## 7. Literaturhinweise

- BUSER Walter, Vollzug des Umweltschutzgesetzes, Bern 1986.
- BUSSMANN Werner, Gewässerschutz und kooperativer Föderalismus in der Schweiz, Bern 1981.
- BUSSMANN, Werner, Evaluationen in der Schweiz, in: BUSSMANN Werner, KLÖTI Ulrich und KNOEPFEL Peter (Hgg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt am Main 1997.
- BUSSMANN Werner, ULRICH Klöti und KNOEPFEL Peter (Hgg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt am Main 1997.
- BUWAL, Übertragung von Umweltschutzverwaltungsaufgaben an Dritte. Gutachten zuhanden des BUWAL, verfasst von Dr. Ursula Brunner, Schriftenreihe Umweltschutz Nr. 108, Bern 1989.
- FAGAGNINI Hans Peter, *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*, Bern 1991.
- GESER Hans, Kommunales Regieren und Verwalten. Ein empirisches Handbuch, Grösch 1987.
- GESER Hans, Vom hoheitlichen zum kooperativen Vollzugshandeln. Neue Chancen für die traditionelle Milizverwaltung?, Schweizer Gemeindestudien, Text 00009,1997, in: <http://www.unizh.ch/~gemeinde/texte/001d.html>.
- HUCKE Jochen und REINHARD Ueberhorst (Hgg.), *Kommunale Umweltpolitik*, Basel/Boston/Stuttgart 1983.
- KISSLING-Naef Ingrid, Lernprozesse und Umweltverträglichkeitsprüfung, Staatliche Steuerung über Verfahren und Netzwerkbildung in der Abfallpolitik, Hallstadt 1996.
- KNOEPFEL Peter, Umweltpolitik zwischen Akzeptanz und Vollzugskrise, *Cahier de l'IDHEAP* no 70, 1991.
- KNOEPFEL Peter, Bedingungen einer wirksamen Umsetzung umweltpolitischer Programme, Erfahrungen aus westeuropäischen Staaten, *Cahiers de l'IDHEAP* no 108, 1993.
- KNOEPFEL Peter, IMHOF Rita und ZIMMERMANN Willi, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung, Bericht 57 des NFP „Stadt und Verkehr“, Zürich 1994.

- KNOEPFEL Peter, VARONE Frédéric, BUSSMANN Werner und MADER Luzius, Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: BUSSMANN Werner, KLÖTI Ulrich und KNOEPFEL Peter (Hgg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt am Main 1997.
- LINDER Wolf, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz, Bern und Stuttgart 1987.
- MAREK Daniel, Lernen in der Umweltpolitik, Luftreinhaltung und Verkehr in Vorortsgemeinden, *Cahiers de l'IDHEAP* no 138, 1994.
- QUANTE Michael, Umweltschutz in den Kommunen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 50/96, 1996, S. 32-40.
- SCHENKEL Walter, Die Luftreinhalte- und Verkehrspolitik im Kanton Basel-Stadt, Politiknetzwerk-Analyse von Verkehrsberuhigungsmassnahmen, *Cahiers de l'IDHEAP* no 150, 1995.
- VATTER Adrian, Vollzugskonflikte und Lösungsansätze in der kommunalen Raumplanung, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 20 (2), 1994, S. 329-354.
- VATTER Adrian, Ein Mitwirkungsmodell für den Kanton Basel-Landschaft, in: REHMANN-SUTTER Christoph, KLEIN Andres, SEILER Hansjörg und VATTER Adrian, *Demokratische Risikopolitik. Vorschlag für ein Mediationsverfahren im Kanton Basel-Landschaft*, Liestal 1996, S. 183-194.
- VATTER Adrian, Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung in kleinen Gemeinden der Nordwestschweiz, in: *Umweltrecht in der Praxis*: 12/7, 1998, S. 696-703.
- WÄLTI Sonja, Institutional reform of federalism: Changing the players rather than the rules of the game, in: *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft*, 2 (2), 1996, S. 113-141.