



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 3/2015

Föderaler Politikvollzug und Evaluation

STEFAN RIEDER, Dr. rer. pol.*

Der föderale Politikvollzug ist ein prägendes Element des schweizerischen Politiksystems. In der Praxis führt der Vollzugsföderalismus zu Unterschieden in der kantonalen Politik und zu Vollzugsdefiziten, was zu berechtigter Kritik führt. Um auf diese einzugehen, ist es wichtig, die Bestimmungsfaktoren des variablen föderalen Vollzugs zu kennen. Ferner wird der Standpunkt vertreten, dass der variable Vollzug neben Schwierigkeiten auch Chancen für die Politikevaluation eröffnet, die zu einer Optimierung des Politikvollzugs genutzt werden können.

Inhalt

I. Einleitung	2
II. Beschreibung und Gründe für den variablen föderalen Politikvollzug	2
III. Lerneffekte mit Hilfe der Politikevaluation	4

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

I. Einleitung

Der föderale Politikvollzug der Schweiz ist in regelmässigen Abständen Gegenstand von Kritik. Die Stiftung für das Tier im Recht kritisiert beispielsweise die Vollzugsunterschiede bei den Tierschutzstrafverfahren in den Kantonen. Anlass ist der Umstand, dass die Bussen für Tierschutzverstösse zwischen den Kantonen sehr stark variieren¹. Vollzugsunterschiede und Vollzugsdefizite wurden denn auch verschiedentlich nachgewiesen, etwa im Bereich des Umweltschutzrechtes². Mitunter führen die Unterschiede im Politikvollzug der Kantone auch zu politischen Vorstössen, wie etwa zur Stipendieninitiative, welche zum Ziel hatte, die kantonalen Beiträge an Studierende anzugleichen. Die deutliche Ablehnung dieses Vorhabens im Juni 2015 zeigt unter anderem auf, dass der Vollzugsföderalismus in der Schweiz stark verankert ist.

Woher kommen aber die Unterschiede im Politikvollzug zwischen den Kantonen und wie lassen sie sich beschreiben? Was bedeuten diese für die Beurteilung von Vollzug und Wirksamkeit der Politik? Bieten die Vollzugsunterschiede auch Chancen für die Politikevaluation? Diesen Fragen möchte der folgende Beitrag nachgehen.

II. Beschreibung und Gründe für den variablen föderalen Politikvollzug

Der Schweizer Föderalismus ist gekennzeichnet durch die ausgedehnte Autonomie und die Gleichberechtigung der Kantone. Diese verfügen zudem über eine grosse Kompetenz zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf Ebene des Bundes³. Innerhalb des Föderalismus stellt der föderale Politikvollzug ein wichtiges Merkmal unseres Bundesstaates dar. Der Bund überlässt den Kantonen in vielen Politikbereichen die Umsetzung der Bundesgesetzgebung⁴. Diese verfügen dabei über einen erheblichen Handlungsspielraum. Wie SAGER/RÜEFLI darlegen⁵, findet oftmals eine Verdopplung der Politikgestaltung statt: Kantonalen Behörden reformulieren die Vorgaben nationaler Politik, indem sie kantonale Einführungsgesetze erlassen oder die Vorgaben des Bundes in bestehenden kantonalen Gesetzen oder Verordnungen weiter konkretisieren. Dadurch legen sie zwei wichtige Bestimmungsfaktoren für den Vollzug fest⁶:

- Zum einen sind dies die Aktionspläne. Dieser Begriff bezeichnet aus Sicht der Policy-Analyse Konzepte, Ressourcen und Vorgehensweisen, welche kantonale Behörden für den Politikvollzug bereitstellen.
- Zum anderen bestimmen die Kantone relativ frei, welche Behördenarrangements sie für die Umsetzung von Staatsaufgaben als geeignet erachten. Unter Behördenarrangements werden die Kompetenzverteilung und die Form der Zusammenarbeit zwischen kantonalen und kommunalen Stellen sowie die Kooperation mit Privaten (Verbänden, Vereinen) verstanden.

* Geschäftsführer von Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern (rieder@interface-politikstudien.ch).

¹ FLÜCKIGER/KÜNZLI/RÜTTIMANN/RICHNER, Tierschutzstrafpraxis, 67.

² RIEDER/LANDIS/LIENHARD/SCHWENKEL/DOLDER, Stärkung.

³ VATTER, Föderalismus, 120.

⁴ RIEDER/BALTHASAR/KISSLING-NÄF, Vollzug.

⁵ SAGER/RÜEFLI, Evaluation.

⁶ RIEDER/BALTHASAR/KISSLING-NÄF, Vollzug, 575.

Die Reformulierung und Konkretisierung nationaler Gesetze durch die Kantone und die damit einhergehende Bestimmung von Aktionsplänen und Behördenarrangements führen zu unterschiedlichen Vollzugsarten: Es gibt Politikbereiche wie etwa die Forstpolitik, in denen ein vergleichsweise uniformer Vollzug zu beobachten ist. Grund dafür sind die umfangreichen Anreiz- und Kontrollmechanismen des Bundes. In anderen Bereichen ist der Vollzug variabel: Die Inhalte der Aktionspläne (Ziele, Ressourcen, Zeitpläne), die Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den vollzugsverantwortlichen Behörden von Kantonen, Gemeinden und Privaten (das Behördenarrangement) und der Umfang der Leistungen der öffentlichen Hand sind von Kanton zu Kanton verschieden. Als Beispiel kann auf die Ausgestaltung der Verbilligung für die Krankenkassenprämien verwiesen werden. Die Kantone vollziehen diese Bundesvorgabe stark verschieden: So unterscheiden sich die Leistungen aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsmodelle. Dies hat zur Folge, dass 2010 eine Rentnerin im Kanton Basel-Stadt 14 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämien ausgeben musste, während im Kanton Appenzell Innerrhoden der Prozentsatz bei weniger als 8 Prozent lag (wobei nicht der gesamte Unterschied durch die Prämienverbilligung zu erklären ist). Ebenso lassen sich Unterschiede bei der Ermittlung der Anspruchsberechtigung erkennen: In einigen Kantonen werden die Anspruchsberechtigten individuell benachrichtigt, in anderen Kantonen werden die Beiträge automatisch ausbezahlt und in einigen Kantonen ist ein Antrag notwendig⁷.

Wie lassen sich die Unterschiede im Vollzug erklären? Folgendes lässt sich aus der Literatur ableiten⁸. Es besteht ein Zusammenhang zwischen den natürlichen Voraussetzungen der Kantone (Fläche, Bevölkerungszahl), dem Problemdruck und der politischen Akzeptanz einerseits und der Vollzugsintensität andererseits. Der Problemdruck ergibt sich oft aus den lokalen Gegebenheiten wie natürlichen Voraussetzungen oder volkswirtschaftlichen Charakteristiken. Beispielsweise dürfte der Problemdruck beim Tierschutz in jenen Kantonen besonders hoch sein, in denen es zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe gibt. Oder der Bedarf von Massnahmen zur Bewahrung schützenswerter Landschaften oder Biotope ist in Flächenkantonen besonders hoch. Ein hoher Problemdruck führt in der Regel zu einer hohen Vollzugsintensität. Sie kann allerdings durch eine geringe politische Akzeptanz einer Politik gedämpft werden: Dies kann sich dadurch äussern, dass Parlamente und Kantonsregierungen die notwendigen Ressourcen für den Vollzug nicht oder nur zögerlich bereitstellen. Aufgrund eines unterschiedlichen Problemdrucks und einer unterschiedlichen politischen Akzeptanz einer Politik in den Kantonen kann ein stark variabler Vollzug entstehen.

Dies bedeutet allerdings nicht automatisch, dass der Vollzug nicht im Sinne der Gesetzgebung ausfällt. Beispiele aus dem Umweltbereich zeigen auf, dass gerade unterschiedliche Konzeptionen und Behördenarrangements eine wirksame Politik ermöglichen. Zudem ist der Problemdruck in den Kantonen unterschiedlich hoch, sodass unterschiedliche Aktionspläne, Behördenarrangements und Leistungen durchaus sinnvoll sind. Es lässt sich sogar argumentieren, dass in einem Politikbereich ein homogener Vollzug angesichts der unterschiedlichen Herausforderungen in Kantonen und Gemeinden wenig sinnvoll ist. Das heisst, der variable Vollzug ist auch Ausdruck von Bürgernähe und lokaler Sachkenntnis⁹.

⁷ KÄGI/FREY/SÄUBERLI/FEER/KOCH, Prämienverbilligung, 21, 39.

⁸ RIEDER/BALTHASAR/KISSLING-NÄF, VOLLZUG, 564–565.

⁹ VATTER, Föderaler, 116 f.

III. Lerneffekte mit Hilfe der Politikevaluation

Wie in Abschnitt 2 beschrieben, schafft der variable föderale Vollzug ein nicht leicht zu überblickendes Geflecht von Vollzugsstrukturen und Leistungen. Dabei ist es schwierig, den Zusammenhang zwischen den Vollzugsstrukturen und Leistungen einerseits und den Wirkungen des föderalen Politikvollzugs andererseits zu beurteilen. Dies wäre aber dringend notwendig, um auf Kritik am föderalen Politikvollzug angemessen reagieren zu können. Es wäre wichtig, über die Politikevaluation zu ermitteln, wann ein variierender Vollzug genügend wirksam ist und wann nicht. Als Politikevaluation wird hier die Bewertung der Umsetzung und Wirkung öffentlicher Politik verstanden, welche sich wissenschaftlicher Methoden bedient.

An dieser Stelle wird der Standpunkt vertreten, dass der variable föderale Vollzug die Politikevaluation zwar vor Schwierigkeiten stellt, ihr aber auch Chancen eröffnet. Wenden wir uns zunächst drei Schwierigkeiten zu, mit der sich die Evaluation variabler föderaler Politik konfrontiert sieht: Da sind an erster Stelle die Kosten zu nennen. Um Wirkungszusammenhänge zwischen unterschiedlichen Vollzugsstrukturen, Leistungen und Wirkungen beurteilen zu können, ist die vergleichende Evaluation der Politik mehrerer (idealerweise aller) Kantone notwendig. Nur wenige Bundes- und Kantonsbehörden sind aber bereit, diese Kosten zu tragen, auch wenn die Investitionen in die Politik oftmals sehr hoch sind. Zweitens treten bei der vergleichenden Analyse methodische Schwierigkeiten auf, die nicht einfach zu bewältigen sind. So etwa verändert sich der kantonale Vollzug stetig und die Komplexität der Wirkungszusammenhänge ist hoch. Drittens besteht auf Seiten der Kantone und Gemeinden eine gewisse Abneigung, sich vergleichend bewerten zu lassen. Dahinter steht die (teilweise berechtigte) Furcht vor Ranglisten, die oftmals nicht mit den notwendigen Erläuterungen versehen ein verzerrtes Bild der kantonalen Leistungen vermitteln können.

Der variable kantonale Vollzug bietet für die Politikevaluation im Speziellen und für den föderalen Politikvollzug im Allgemeinen eine grosse Chance. Für die Politikevaluation bieten unterschiedlich ausgestaltete Aktionspläne und Behördenarrangements ein «föderales Labor». Dieses erlaubt es, namentlich in neuen Politikbereichen, unterschiedliche Lösungen miteinander zu vergleichen und mittels Quervergleichen zu bewerten. So lassen sich wertvolle Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Vollzug, Leistungen und Wirkungen gewinnen. Die Evaluation kann so mithelfen, den kantonalen Vollzug zu verbessern. Für die Kantone und ihre Institutionen liefert der variable Politikvollzug zusammen mit den Ergebnissen der Evaluation die Möglichkeit, Lerneffekte im Hinblick auf zukünftige Politikumsetzungen zu erzielen. Dies ist dann möglich, wenn Evaluationsergebnisse publiziert werden sowie ein reger Austausch zwischen den Kantonen besteht und gepflegt wird. Besonders die Institutionen zur Koordination der Politik zwischen den Kantonen könnten die Politikevaluation stärker als bisher nutzen, um den Einfluss unterschiedlicher Aktionspläne und Behördenarrangements auf die Wirksamkeit von Politik besser beurteilen zu können. Zu denken ist beispielweise an die verstärkte Durchführung von Wirkungsanalysen durch die verschiedenen Konferenzen der Kantone oder die Schaffung von Evaluationsklauseln in Konkordaten.

Bibliographie

FLÜCKIGER NORA/KÜNZLI CHRISTINE/RÜTTIMANN ANDREAS /RICHNER MICHELLE, Schweizer Tier-schutzstrafpraxis 2013, Zürich, 2014; KÄGI WOLFRAM/FREY MIRIAM/SÄUBERLI CORINNE/FEER MANUEL/KOCH PATRICK, Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung, Monitoring 2010: Wirksamkeit der Prämienverbilligung, Basel, 2012; RIEDER STEFAN/LANDIS FLURINA/LIENHARD ANDREAS/SCHWENKEL CHRISTOF/DOLDER OLIVIER, Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich, Luzern, 2014; RIEDER STEFAN/BALTHASAR ANDREAS/KISSLING-NÄF INGRID, Vollzug und Wirkung öffentlicher Politik, in: Knoepfel Peter/Papadopoulus Yannis/Sciarini Pascal/Vatter Adrian/Häusermann Silja (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, 2014; SAGER FRITZ/RÜEFLI CHRISTIAN, Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements, in: Swiss Political Science Review 11 (2), 2005, 101–129; VATTER ADRIAN, Föderalismus, in: Knoepfel Peter/Papadopoulus Yannis/Sciarini Pascal/Vatter Adrian/Häusermann Silja (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, 2014; VATTER ADRIAN, Föderaler Vollzug am Beispiel des kommunalen Umweltschutzes in der Nordwestschweiz, in: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 1, 1999, 107–120.