

Kantonaler Vollzug, eidgenössische Evaluation: Möglichkeiten der Evaluation im Vollzugsföderalismus am Beispiel des Grundwasserschutzes

Erkenntnisse aus einer Evaluation der
Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK)

SEVAL-Kongress 2023

Hans-Peter Schaub und Simone Ledermann
Année Politique Suisse / PVK



Aufbau der Präsentation

- Föderalistische Kompetenzverteilung als Normalfall
- Institutionelles Setting der Evaluation
- Planerischer Grundwasserschutz in der Schweiz
- Evaluationsfragen, Abgrenzung und Vorgehen
- Ergebnisse der Evaluation
- Empfehlungen/Vorstösse GPK-S und Stellungnahme Bundesrat
- Diskussion

Föderalistische Kompetenzverteilung als Normalfall

- Wichtige Rolle der Kantone in der Umwelt-, Klima- und Energiepolitik, insbesondere im Vollzug
- Grundwasserschutz als klassisches Beispiel
- Fokus der Präsentation: Beitrag einer Evaluation auf Bundesebene zu einer evidenzbasierten öffentlichen Politik in einer solchen Konstellation

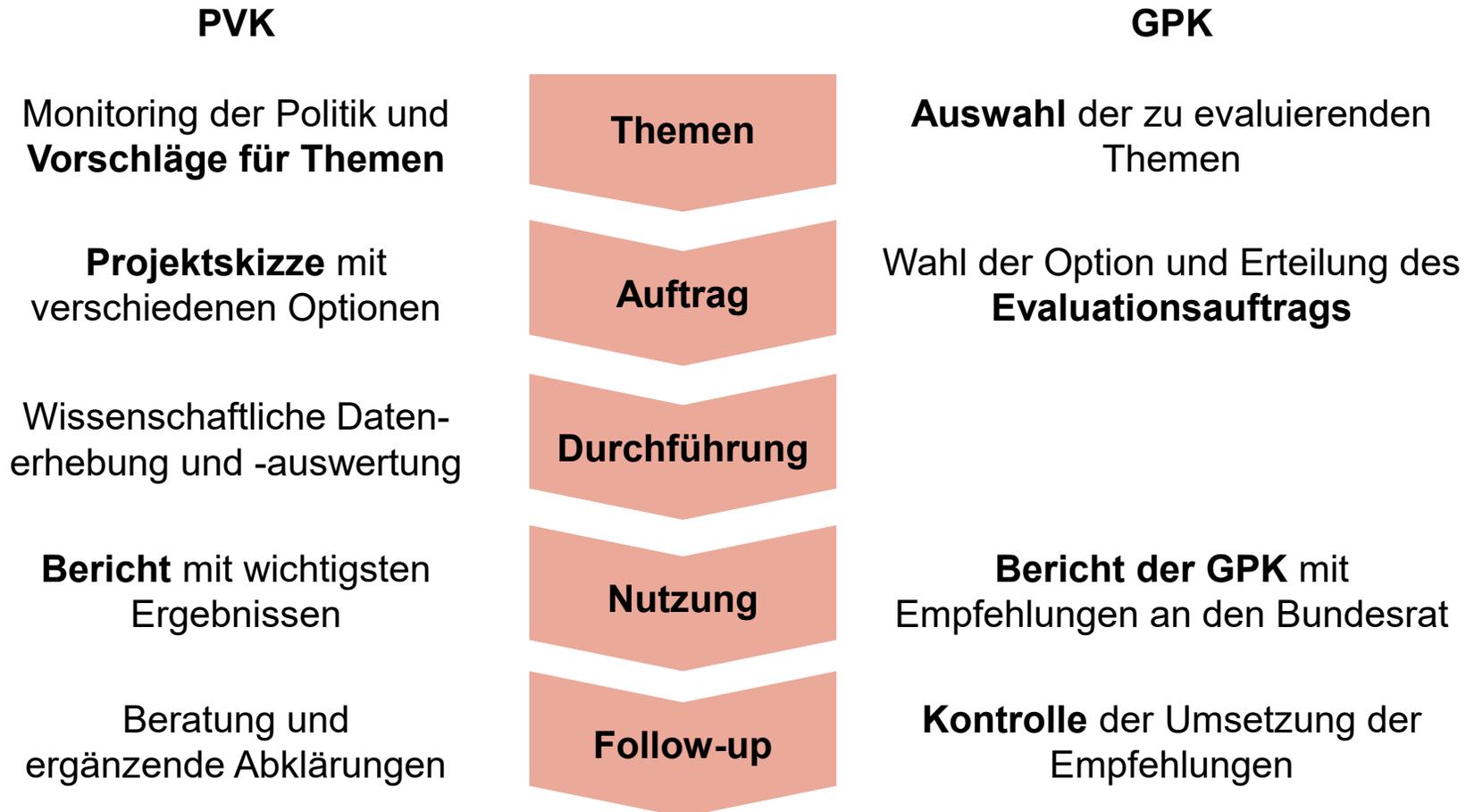
Institutionelles Setting der Evaluation

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK)

- Evaluationsdienst der Bundesversammlung (National- und Ständerat)
- Evaluationen über die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Tätigkeiten der Bundesbehörden.
- Evaluationen im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK), vereinzelt auch im Auftrag anderer Kommissionen

Institutionelles Setting der Evaluationen

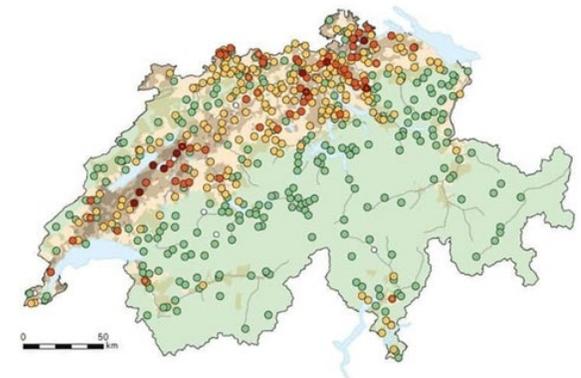
Aufgabenteilung zwischen Evaluationsdienst und Parlamentskommission



Grundwasserschutz in der Schweiz

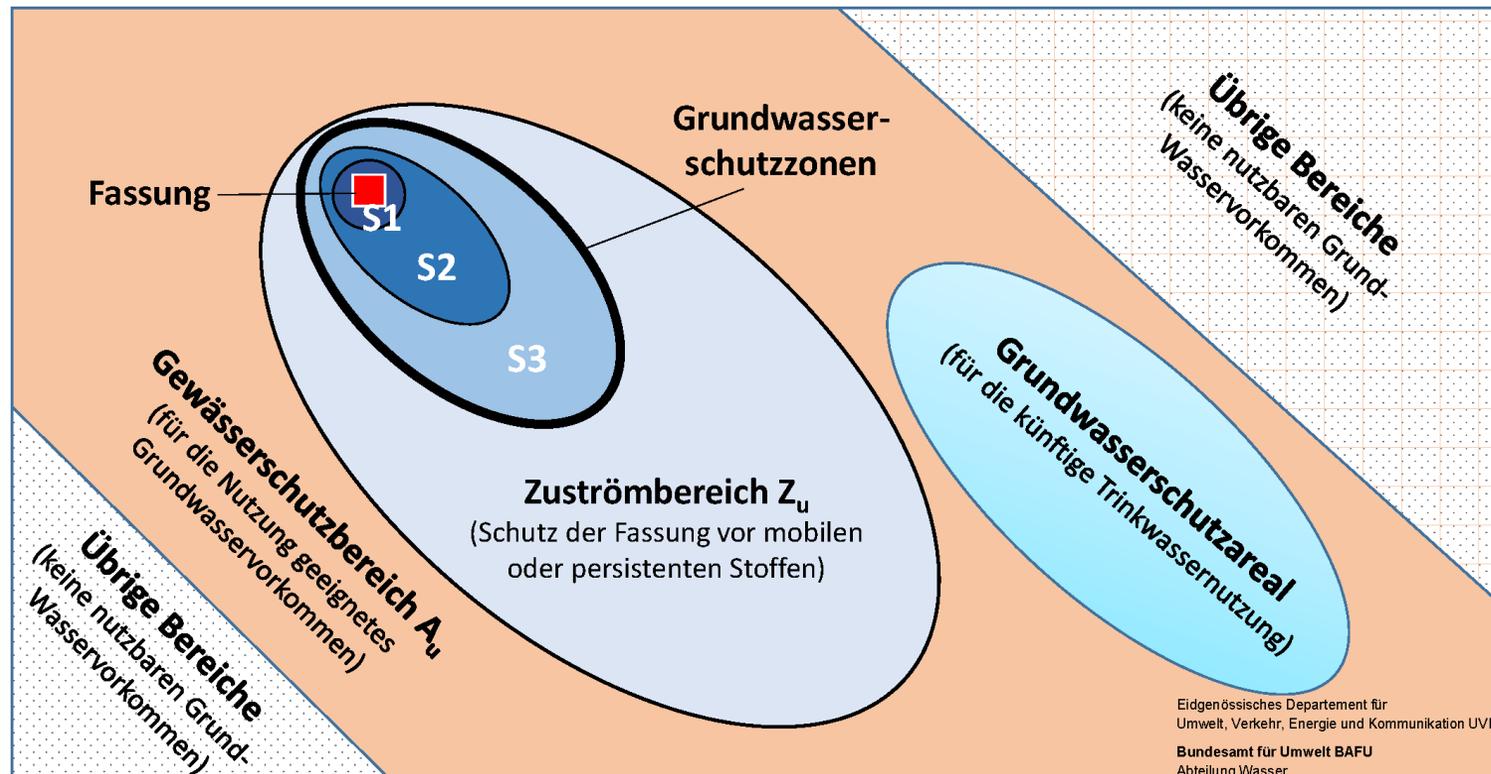
Ausgangslage

- Grundwasser deckt 80% des Trinkwasserverbrauchs
- An vielen Orten belastet
- Stoffe aus Landwirtschaft, Industrie, Haushalten
- Bundesvorgaben zum Grundwasserschutz vielerorts nicht umgesetzt



Planerischer Grundwasserschutz Instrumente

«Planerischer Grundwasserschutz»:
Schutzgebiete mit Nutzungseinschränkungen



Planerischer Grundwasserschutz Zuständigkeiten

Kantone

- Ausscheidung Schutzgebiete
- Kartierung und Inventarisierung
- Konkretisierung und Durchsetzung der Nutzungseinschränkungen

Bund

- Gesetzgebung
- Aufsicht über die Kantone: Vollzugskontrolle und Vollzugsunterstützung
- Koordination mit übrigen Bereichen der Bundespolitik, u.a. Landwirtschaft und Raumplanung



Planerischer Grundwasserschutz

Lückenhafter Vollzug

- Vorgaben seit 1970ern, aber:
 - Fassungen ohne korrekte Grundwasserschutzzonen
 - 1 Mio. Personen gem. BAFU 2018
 - „Nutzungskonflikte“: mangelnde Durchsetzung von Nutzungseinschränkungen
 - Zuströmbereiche nur für einen kleinen Bruchteil der Fassungen (Pflicht seit 1998)
- **Evaluation: Wo harzt es? Wo lässt sich ansetzen?**

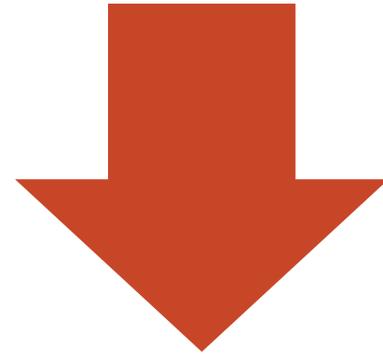
Gruppendiskussion

Versetzen Sie sich in eine:n der folgenden Akteur:innen: Welche Chancen und Risiken sind aus Ihrer Sicht mit der Evaluation der PVK verbunden? Was sollte die PVK aus Ihrer Sicht untersuchen?

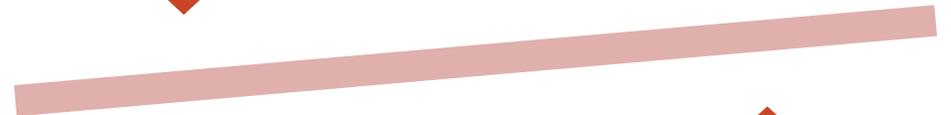
- Aus Sicht der GPK des Bundes (Parlamentarier:innen)?
- Aus Sicht der Bundesverwaltung (BAFU)?
- Aus Sicht der Kantone?

Grenzen der Oberaufsicht der Bundesversammlung gegenüber den Kantonen

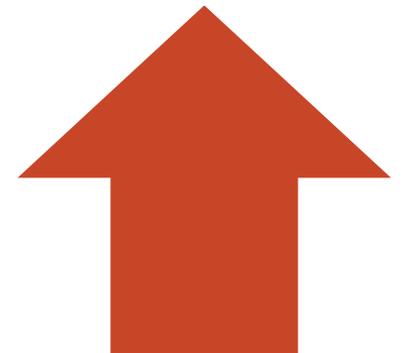
- Zulässiges **Mass an Aufsicht variiert**:
Je weitreichender die Kompetenzen und gesetzlichen Vorgaben des Bundes, desto stärker darf seine Aufsicht sein.
 - Dasselbe gilt für die **Oberaufsicht** der Bundesversammlung gegenüber den Kantonen.
- Oberaufsicht der Bundesversammlung befasst sich immer in erster Linie damit, wie die **Bundesbehörden** ihre Aufsicht gegenüber den Kantonen wahrnehmen.



Art. 49 Abs. 2 BV:
Der Bund wacht über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone.



Art. 46 Abs. 3 BV:
Der Bund belässt den Kantonen [bei der Umsetzung des Bundesrechts] möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.



Evaluationsfragen

1. Sind die **rechtlichen Grundlagen** für die Aufsicht des Bundes beim planerischen Grundwasserschutz der Kantone zweckmässig?
2. **Unterstützt der Bund die Kantone** beim planerischen Grundwasserschutz mit zweckmässigen Informationen?
3. **Wendet** der Bund das Instrumentarium zur **Aufsicht** des planerischen Grundwasserschutzes zweckmässig **an**?
4. Sind auf Bundesebene die **Schnittstellen** zwischen planerischem Grundwasserschutz und der **Landwirtschaftspolitik** zweckmässig ausgestaltet?
5. Sind auf Bundesebene die **Schnittstellen** zwischen planerischem Grundwasserschutz und der **Raumplanungspolitik** zweckmässig ausgestaltet?

Abgrenzung und Vorgehen

Abgrenzung

- Aufsichtstätigkeit des Bundes, **nicht Vollzugstätigkeit der Kantone**
- Planerischer Grundwasserschutz, nicht flächendeckende Schutzmassnahmen
- Schnittstellen zur Landwirtschaft und Raumplanung: Organisation und Abläufe der Zusammenarbeit, nicht inhaltliche Ergebnisse

Methoden

Dokumentenanalyse, Rechtsgutachten (externes Mandat), **Interviews** (mit 46 Personen u.a. aus den Kantonen), **Umfrage bei kantonalen Umweltämtern**

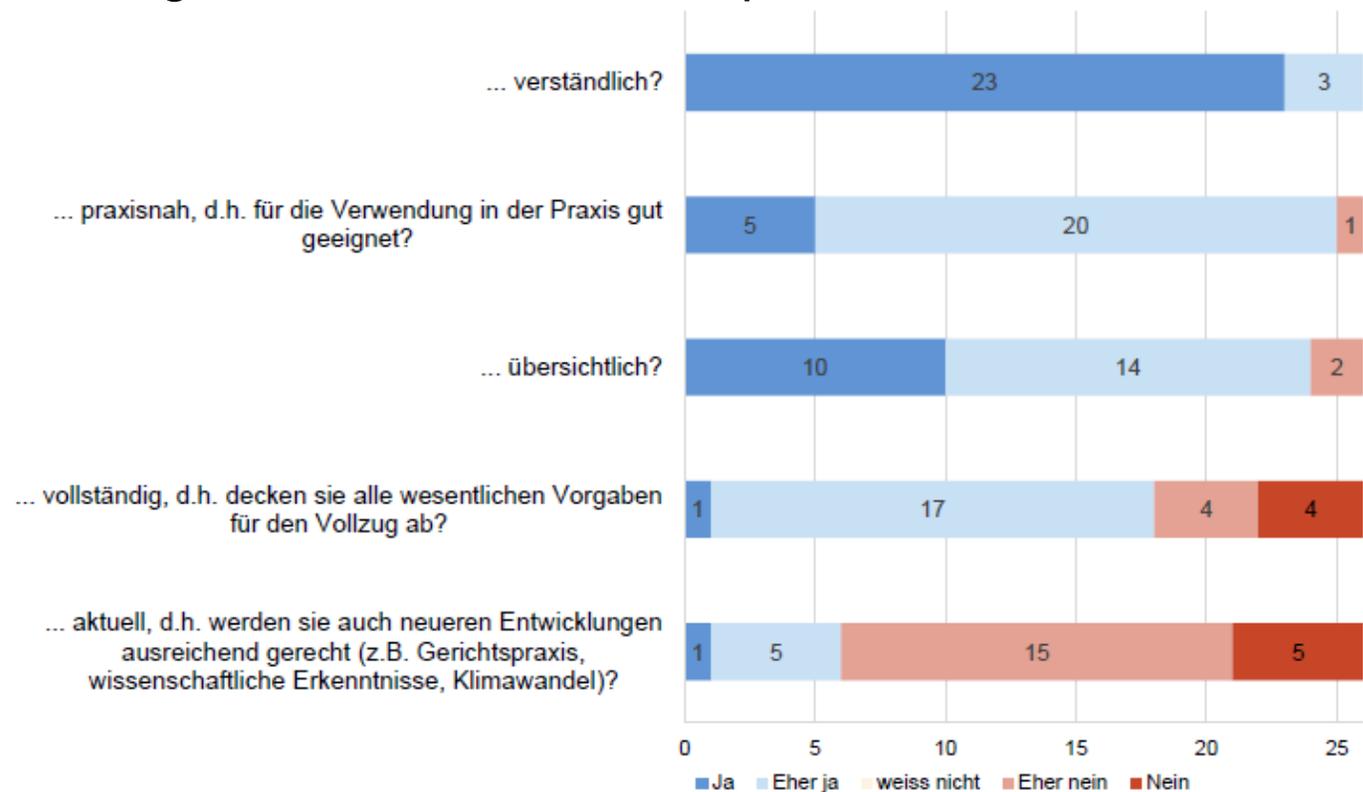
- Kantone als Aufsichts-betroffene, nicht als Säumige
- Abstimmung mit interkantonaler Konferenz (Rücklauf 100%)

Ergebnis I. Verfügbare *Aufsichtsmittel* des Bundes sind klar, ihre begrenzte Reichweite erschwert eine wirksame Aufsicht

- **Kompetenzen** Bund/Kantone, **Vorgaben** des Bundes: rechtlich klar
- Recht nennt **kein konkretes Vorgehen** für die Bundesaufsicht (z.B. Fristen)
- Verfügbares **Aufsichtsinstrumentarium** begrenzt (z.B. Sanktionen)

Ergebnis II. *Vollzugsunterstützung* von guter Qualität, Aktualisierung der *Vollzugshilfe* verzögert sich jedoch

- *Vollzugsunterstützung* von den Kantonen genutzt und geschätzt
- *Vollzugshilfen* des BAFU zum planerischen Grundwasserschutz sind ...



N=26

Ergebnis III. Trotz anhaltender Vollzugslücken *zurückhaltende Aufsicht* durch das BAFU

- Seit Langem bekannte Vollzugslücken (fehlende Grundwasserschutzzonen und Zuströmbereiche, Nutzungskonflikte)
- Sehr zurückhaltender Gebrauch der verfügbaren Aufsichtsinstrumente
 - **Monitoring** trotz Verbesserungen weiterhin mit Lücken
 - **Kaum Interventionen** bei Kantonen mit Vollzugsdefiziten (u.a. aus Sorge vor Beeinträchtigung des guten Verhältnisses)
- **Partnerschaftliche Aufsichtspraxis** in diesem Mass nicht zweckmässig

Ergebnis IV. Zweckmässig ausgestaltete *Schnittstellen* zu Landwirtschaft und Raumplanung auf Bundesebene

- Kompetenzen zweckmässig abgegrenzt
- Zusammenarbeit sachlich und konstruktiv
- Grundwasserschutzgebiete in vielen kantonalen Richtplankarten nicht eingetragen

Empfehlungen der GPK-N vom 28.6.2022

Donnerstag, 30. Juni 2022 10h00

MEDIENMITTEILUNG

GRUNDWASSERSCHUTZ: ANGESICHTS DER VOLLZUGSDEFIZITE ERWARTET DIE GPK-N AKTIVERES EINGREIFEN DES BUNDESRAATES

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat sich mit den Tätigkeiten des Bundes im Bereich des Grundwasserschutzes in der Schweiz befasst. In ihrem heute veröffentlichten Bericht, der gestützt auf eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) verfasst wurde, hält sie fest, dass das einschlägige Bundesrecht unzureichend angewendet wird. Die Kommission schliesst daraus, dass die Instrumente des Bundes zur Unterstützung des kantonalen Rechtvollzugs und zur Schaffung der diesbezüglich notwendigen Rahmenbedingungen in diesem Bereich gestärkt werden müssen und dass das Bundesamt für Umwelt (BAFU) seine Aufsichtsrolle deutlich aktiver wahrzunehmen hat. Zudem ersucht sie den Bundesrat, das Gewässerschutzprogramm in der Landwirtschaft einer grundlegenden Prüfung zu unterziehen. Die GPK-N hat sieben Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet und drei Vorstösse zu diesem Thema eingereicht.

AUTOR



GPK-N
Sekretariat der
Geschäftsprüfungskommissionen
CH-3003 Bern
www.parlament.ch
gpk.cdg@parl.admin.ch

AUSKÜNFTE



Prisca Birrer-Heimo
Präsidentin der GPK-N
Tel. 079 741 21 59

Thomas de Courten
Präsident der Subkommission
EDI/UVEK der GPK-N
Tel. 079 320 57 24

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat
Das Portal der Schweizer Regierung

Bundesrat	Bundespräsidium	Departemente	Bundeskanzlei	Bundesrecht	Dokumentation	
-----------	-----------------	--------------	---------------	-------------	---------------	--

[Startseite](#) > [Dokumentation](#) > [Medienmitteilungen](#) > Das Grundwasser muss besser geschützt werden

[← Dokumentation](#)

Medienmitteilungen

Medienmitteilungen des Bundesrats

Medienmitteilungen abonnieren

Medienmitteilungen als RSS
beziehen

[← Zurück zur Übersicht](#)



Das Grundwasser muss besser geschützt werden

Bern, 04.10.2022 - Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) hatte am 30. Juni 2022 den Bericht «Grundwasserschutz in der Schweiz» publiziert. Sie fordert darin, dass der Bundesrat Massnahmen ergreift. Der Bundesrat unterstützt dies. Er will die Instrumente stärken, mit denen der Bund den kantonalen Vollzug des Grundwasserschutzes beaufsichtigt. In der Sitzung vom 30. September 2022 hat er eine entsprechende Stellungnahme verabschiedet.

Ergebnis I

Verfügbare Aufsichtsmittel sind klar, ihre begrenzte Reichweite erschwert eine wirksame Aufsicht

Motion GPK 22.3873 – Fristen für die Umsetzung der Massnahmen des planerischen Grundwasserschutzes

- Bundesrat: bei Annahme Umsetzung in laufenden Arbeiten zum Gewässerschutz
- BR: Annahme; NR: Annahme; SR: Behandlung ausstehend

Motion GPK 22.3874 – Klärung und Stärkung der Aufsichtsinstrumente und Interventionsmöglichkeiten des Bundes

- Bundesrat: grundsätzlich einverstanden, aber keine Prüfung finanzieller Beiträge an die Kantone zur Beschleunigung des Vollzugs
- BR: Annahme mit Ausnahme; NR: Annahme; SR: Behandlung ausstehend

Ergebnis II

Vollzugsunterstützung von guter Qualität, Aktualisierung der Vollzugshilfe verzögert sich jedoch

Empfehlung GPK – Vollzugshilfen im Bereich des Grundwasserschutzes vervollständigen

Bundesrat: Erarbeitung fehlender Vollzugshilfen durch BAFU bis Ende 2025

Empfehlung GPK – Ausreichend Ressourcen des BAFU im Bereich des Grundwasserschutzes sicherstellen

Bundesrat: Antrag zur Anpassung der Ressourcen als Option

Ergebnis III

Trotz anhaltender Vollzugslücken zurückhaltende Aufsicht durch das BAFU

Empfehlung GPK – Aufsichts- und Interventionsstrategie des Bundes definieren

Bundesrat: Auftrag an BAFU Aufsichts- und Interventionsstrategie für den Vollzug des planerische Grundwasserschutz zu definieren

Empfehlung GPK – Monitoring des BAFU über den Vollzugsstand stärken

Bundesrat: Monitoring-Konzept in Aufsichts- und Interventionsstrategie vorgesehen

Ergebnis IV

Schnittstellen zu Landwirtschaft und Raumplanung zweckmässig

Empfehlung GPK – Stärkere Berücksichtigung des Grundwasserschutzes in der Raumplanungspolitik des Bundes

Bundesrat: Sensibilisierung und Einbezug von Akteuren durch BAFU und ARE

These

- Obwohl der Bundesrat die Empfehlungen der GPK grösstenteils angenommen hat, wird der Grundwasserschutz in der Schweiz nicht besser.

Diskussionsfragen

1. Welche Faktoren könnten erklären, dass die Ergebnisse der Evaluation zum Grundwasserschutz gut aufgenommen wurden?
 - a. durch die GPK des Nationalrates in ihrem Bericht sowie in ihren parlamentarischen Vorstössen?
 - b. durch den Bundesrat?

2. Welche Vor- und Nachteile bietet der Vollzugsföderalismus für die Evaluation bzw. für eine evidenzbasierte Politik?