



**Forschungsprogramm
Energiewirtschaftliche Grundlagen**

EF Nr. 195 169

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik

ausgearbeitet durch die Arbeitsgemeinschaft
IPSO Sozial-, Marketing- und Personalforschung
Support
Prof. U. Klöti, Universität Zürich

im Auftrag des
Bundesamt für Energie

März 1998

Impressum

Auftraggeber:

Bundesamt für Energie (BFE)

Auftragnehmer:

Arbeitsgemeinschaft

IPSO Sozial-, Marketing- und Personalforschung

Support

Prof. Dr. U. Klöti

Begleitgruppe

Dr. R. Meier (Programmleiter EWG)

S. Boschung (Service cantonal de l'énergie, Fribourg)

Dr. M. Gisler (Kantonale Energiefachstelle, Zug)

Dr. R. Kriesi (Energiefachstelle Kanton Zürich)

M. Steiner (Energiefachstelle Kanton Wallis, Präsident der Konferenz kantonaler Energiefachstellen)

Dr. H.-L. Schmid (BFE)

R. Müller (BFE, Leiter des Dienstes Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden)

M. Stettler (BFE)

P. Previdoli (BFE)

Die vorliegende Publikation wurde im Rahmen des Forschungsprogramms "Energiewirtschaftliche Grundlagen" des Bundesamt für Energie erarbeitet. Für den Inhalt der Studie sind allein die Auftragnehmer verantwortlich.

Vertrieb: - Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3003 Bern

***Zusammenarbeit zwischen
Bund und Kantonen in der
Energiepolitik***

Im Auftrag des Bundesamtes für
Energie/Forschungsprogramm
"Energiewirtschaftliche Grundlagen"

durchgeführt durch die Arbeitsgemeinschaft
IPSO Sozial-, Marketing- und Personal-
forschung, Support und Prof. U. Klöti,
Universität Zürich

Dübendorf, 18. Februar 1998 / lf/sf

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik

Projektteam:

Lorenz Frey-Eigenmann
IPSO Sozial-, Marketing- und Personalforschung
Zürichstrasse 98
Postfach
8600 Dübendorf 1

Sven Frauenfelder
Support
Schwalbenweg 57
8501 Frauenfeld

Prof. Dr. Ulrich Klöti
Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Karl Schmid-Strasse 4
8006 Zürich

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Résumé	12
1 Ausgangslage und Zielsetzung	19
2 Gewähltes Vorgehen	20
3 Allgemeine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	24
3.1 Literatursauswertung	25
3.1.1 Vorgehen im Detail	25
3.1.2 Die wichtigsten Ergebnisse	25
3.2 Expertengespräche	29
3.2.1 Vorgehen im Detail	29
3.2.2 Die wichtigsten Ergebnisse	29
4 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik	31
4.1 Auswertung vorhandener Evaluationen	31
4.2 Typologie der Formen der Zusammenarbeit	33
4.3 Expertengespräche	38
4.3.1 Vorgehen im Detail	38
4.3.2 Die wichtigsten Ergebnisse	38
5 Fallstudie "Umbauter Raum"	43
5.1 Vorgehen	43
5.2 Die wichtigsten Ergebnisse	43
5.2.1 Ausgangslage	43
5.2.2 Instrumentarium	45
5.2.3 Beurteilung der Zusammenarbeit aus der Sicht der Betroffenen	47
5.2.4 Strukturelle Probleme bei der interkantonalen Zusammenarbeit	51
5.2.5 Schwerpunkte der zukünftigen Politik im umbauten Raum	53
5.3 Folgerungen und Massnahmen	56
5.3.1 Strategiepapier für den umbauten Raum	57
5.3.2 Massnahmenplanung	57

5.3.3	Harmonisierung der Anforderungen	58
5.3.4	Straffung der Bundesprogramme	58
5.3.5	Ausbau der Regionalisierung	58
6	Fallstudie "Aus- und Weiterbildung"	59
6.1	Vorgehen	59
6.2	Die wichtigsten Ergebnisse der Befragung	60
6.2.1	Umfeld	60
6.2.2	Generelle Beurteilung der Zusammenarbeit	60
6.2.3	Aufgabenteilung	61
6.2.4	Ressourcen	62
6.2.5	Strukturen	62
6.2.6	Informationsaustausch	63
6.2.7	Verbesserungswünsche	63
6.3	Folgerungen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen	64
6.3.1	Die Verbesserung des Informationsaustauschs	67
6.3.2	Die Stärkung der Koordination	68
6.3.3	Die Stärkung der Integration	69
7	Synthese	74

Zusammenfassung

Ausgangslage und Zielsetzung

Der Energieartikel in der Bundesverfassung gibt die Grundzüge der Aufgabenteilung in der schweizerischen Energiepolitik vor. Innerhalb dieses Rahmens wird zwischen Bund und Kantonen auf vielfältige Weise zusammengearbeitet. Das Spektrum reicht von "klassischen" Instrumenten wie die Vernehmlassung und die Mitarbeit in Kommissionen bis zur gemeinsamen Vereinbarung von Programmen und der Erarbeitung von Vollzugshilfsmitteln.

Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, die bisherigen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik auf ihre Leistungsfähigkeit zu untersuchen und allenfalls Massnahmen zur Verbesserung vorzuschlagen. Massgebend waren folgende Grundfragen:

- Wie charakterisiert sich die bisherige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik?
- Welches sind die Stärken und Schwächen dieser Zusammenarbeit?
- Welche konkreten Möglichkeiten ergeben sich zur Verbesserung der Zusammenarbeit?

Vorgehen

Die Frage der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen betrifft grundsätzliche Fragen des Staatsaufbaus und auch diverse Politikbereiche. Die Untersuchung umfasst deshalb verschiedene Analyseschritte, welche die Fragestellung aus unterschiedlichen Blickwinkeln angehen:

- Der erste Teil diente einer ersten Beurteilung der generellen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Dazu wurde die vorhandene Literatur ausgewertet und Expertengespräche durchgeführt.
- Der zweite Teil diente einer allgemeinen Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik. Dazu wurden die vorhandenen Evaluationen ausgewertet, die Formen der Zusammenarbeit nach einheitlichen Kriterien strukturiert und wiederum Expertengespräche durchgeführt.

- Im dritten Teil wurden Stärken und Schwächen der Zusammenarbeit im Rahmen von Fallstudien detailliert untersucht und Vorschläge für die Verbesserung der Zusammenarbeit erarbeitet. Ausgewählt wurden die Bereiche "Umbauter Raum" und "Aus- und Weiterbildung". Zu jeder Fallstudie wurden Expertengespräche mit direkt beteiligten Personen geführt.
- Im letzten Teil ging es darum, allfällige Parallelen zu erkennen. Insbesondere sollten auch Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden, welche über die einzelne Fallstudie hinausgehen und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen generell betreffen.

Die wichtigsten Ergebnisse

Generell kann die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Energiebereich positiv beurteilt werden. Sie ist intensiv, hat Tradition, setzt sich aus einer Vielzahl von Formen und Organen zusammen und wird durch das Bundesamt für Energie (BFE) aktiv und mit erheblichen Ressourcen unterstützt. Diese grundsätzlich positive Einschätzung der Zusammenarbeit teilen auch die meisten der befragten Vertreter des BFE und der Kantone.

Trotz diesem positiven Gesamtbild zeichnen sich aber auch die Grenzen der Zusammenarbeit ab. Interessanterweise zeigen dabei alle Ergebnisse mehr oder weniger in die gleiche Richtung. Dies trifft auch für die Fallstudien zu, bei welchen die Ausgangslage doch recht unterschiedlich ist. Die im folgenden aufgeführten Punkte sind u. E. grundsätzlicher Natur.

Zusammenlegung von Ressourcen

Die energiepolitischen Handlungsmöglichkeiten der Kantone sind sehr unterschiedlich. Ein Grossteil der Kantone hat nur sehr begrenzte Ressourcen für eine eigenständige und aktive Energiepolitik zur Verfügung. Dies ist u.a. die Folge einer momentan eher geringen Priorität der Energiepolitik. Wir sind jedoch der Meinung, dass dies auch mit der geringen Grösse der Kantone zu tun hat. Sie können ihren Handlungsspielraum vor allem erhöhen, indem sie Ressourcen zusammenlegen und die Zusammenarbeit untereinander intensivieren. Auch die zunehmende Bedeutung von harmonisierten Vorschriften spricht für eine solche Verstärkung.

Erster Ansatzpunkt für eine stärkere Zusammenarbeit ist der Ausbau der regionalen Zusammenarbeit, wie sie im Rahmen der Regionalkonferenzen bereits in unterschiedlichem Ausmass stattfin-

det (bspw. im Bereich der Information und Beratung). Dies kann primär aufgabenbezogen erfolgen und sollte bereits bei der Planung von Massnahmen beginnen. Als (weitere) mögliche Bereiche sehen wir die Aus- und Weiterbildung, die Förderung erneuerbarer Energien und den umbauten Raum (Harmonisierung der Vorschriften und Erarbeitung gemeinsamer Vollzugshilfsmittel).

Damit die Zusammenarbeit insgesamt zu einer Entlastung führt, bedingt dies die Definition von gemeinsamen Programmen, die Zusammenlegung von Ressourcen und die Aufteilung von Aufgaben. Diese Aufteilung könnte zwischen den Kantonen erfolgen oder sogar zur Delegation an eine "zentrale" Stelle (wenn nicht sogar zu einer Auslagerung) führen.

Wichtig ist u. E., dass die begrenzten Ressourcen der Kantone nicht Hinderungsgrund für eine stärkere Zusammenarbeit sind. Im Gegenteil: Eine stärkere Zusammenarbeit ist notwendig, weil die Kantone zuwenig Ressourcen haben.

Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist die Verbesserung der Zusammenarbeitskultur ein wichtiger Punkt. Viele Formen der Zusammenarbeit existieren, entscheidend ist aber letztlich, wie sie "gelebt" werden. Gut zeigt sich das am Beispiel der Information: Die Kantone werden durch das BFE umfassend mit Informationsmaterial beliefert. Die Fülle der Informationen führt bei den Kantonen zu Verarbeitungsproblemen, und das Ziel, über Aktivitäten auf dem Laufenden zu sein, bleibt unerreich. Auf der Vollzugsebene (Energiefachstellen) fühlen sich die Kantone nicht immer als echte Partner des BFE und wünschen sich vermehrt die gemeinsame Erarbeitung von Lösungen.

Ist eine solche Partnerschaft erwünscht, bedeutet dies für die Kantone umgekehrt, dass sie in diese "investieren" müssen. In einer Partnerschaft kann nicht erwartet werden, dass die Arbeiten, bspw. die Bereitstellung von Grundlagen, einseitig durch das BFE erfolgen, die Entscheide aber gemeinsam getroffen werden. Nur wer mitarbeitet, kann auch die Politik mitprägen. Dies gilt vor allem für die Mitarbeit in den vorhandenen Organen. Partnerschaft bedingt ein entsprechendes finanzielles, vor allem aber auch zeitliches Engagement. Als Richtgrösse sollten u. E. 10 - 20 Stellenprozente der Energiefachstellen für die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und zwischen Bund und Kantonen zur Verfügung stehen (Arbeitsgruppen, Regionalkonferenzen etc.).

Strategieabstimmung

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen funktioniert auf der strategischen Ebene, d.h. im Verhältnis zwischen Energiedirektorenkonferenz (EnDK), BFE und EVED gut. Beispiele dafür sind die Zusammenarbeit im Rahmen von Energie 2000, zum Energiegesetz, zum CO₂-Gesetz und zum Elektrizitätsmarktgesetz. Zudem hat die Energiedirektorenkonferenz mit verschiedenen programmatischen Ansätzen auch Inhalte und Vorgehen der Kantone auf der politischen Ebene festgelegt.

U. E. zeigen diese "Leitplanken" jedoch noch zuwenig Wirkung auf die alltägliche Zusammenarbeit zwischen BFE und Energiefachstellen. Einerseits werden die Programme noch zuwenig in konkrete Vorgaben (Jahresprogramme) für die Energiefachstellenkonferenz umgesetzt, andererseits ist es innerhalb einzelner Bereiche (bspw. Minergie, Aus- und Weiterbildungskonzept) gerade dort, wo es um strategische Aspekte und Ziele geht, trotzdem zu Problemen in der Zusammenarbeit gekommen.

Auch die gemeinsame Diskussion und Abstimmung von Programmen bedingt auf Seite der Kantone eine Verstärkung der energiepolitischen und strategischen Kompetenz. Die Schaffung des vorgesehenen Fachausschusses der Energiedirektorenkonferenz ist deshalb eine Chance, die Politik der Kantone kohärenter und zielgerichteter umzusetzen. Allerdings ist eine bessere Absprache zwischen den Energiedirektoren und den Energiefachstellen eine zentrale Voraussetzung.

Vernetzung und Aufgabenteilung

Die Globalisierung der Wirtschaft verlangt immer mehr ein international harmonisiertes Vorgehen. Der Nutzen von Vorschriften wird angezweifelt und der Legitimationsdruck steigt. Die Vollzugsaufgaben werden komplexer und die Mittel der öffentlichen Hand stehen unter Druck. Der lokale oder regionale Handlungsspielraum wird dadurch eingeschränkt. Ein Beispiel ist der umbaute Raum, wo die formal an sich klare Aufgabenteilung mit dem durch Energie 2000 forcierten Instrument der freiwilligen Massnahmen des Bundes faktisch stark verändert wird.

Wir sind der Meinung, dass in diesem Umfeld die Vernetzung zwischen Bund und Kantonen, insbesondere aber auch mit der Wirtschaft und Privaten, noch stärker an Bedeutung gewinnen wird (bspw. auch im Zusammenhang mit der geplanten Energieagentur).

Empfehlungen für das weitere Vorgehen

Neben diesen grundsätzlichen Aspekten erachten wir eine Reihe von Massnahmen als überprüfenswert, die sich konkret an bestimmte Adressaten richten.

Bundesamt für Energie

Für das Bundesamt für Energie stehen u. E. zwei Ebenen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Kantonen im Vordergrund. Einerseits die Verbesserung der Information über die Bundesaktivitäten (als Grundlage für gemeinsame Aktivitäten), andererseits eine aktivere Betreuung der Kantone. Konkret schlagen wir folgende Punkte vor:

- Die Verdichtung und Straffung der Information nach aussen (bspw. mit einem Energie-Telegramm oder einem Internet-Auftritt).
- Die verstärkte Information über Bundesprogramme, aktuell vorhandene Produkte (bspw. Energiesparwochen, Ecofahr-Kurse, Grobanalysen) und laufende Aktivitäten in den Regionalkonferenzen.
- Die Straffung der Programmvielfalt (Ressorts, Diane) im Rahmen eines Nachfolgeprogramms Energie 2000+.
- Die bessere interne Absprache des BFE bei der Kommunikation mit den Kantonen, bspw. mit dem Einbezug der Abteilung AET bei den Kantonsbesuchen.
- Die aktivere Betreuung der Kantone durch den Dienst für die Zusammenarbeit mit den Kantonen. Dieser könnte stärker als Moderator und Initiator von Aktivitäten wirken und sowohl innerhalb des BFE wie auch gegenüber den Kantonen die Beziehungen verdichten. Prüfwert erscheint uns auch ein "Rollentausch": Die Funktion dieses Dienstes könnte durch einen "Delegierten der Kantone" übernommen werden, der "vor Ort" beim BFE arbeiten würde.

Energiedirektorenkonferenz

Die Energiedirektorenkonferenz muss weiterhin die treibende Kraft zur Verstärkung der Zusammenarbeit unter den Kantonen sein. Folgende Schritte wären dazu denkbar:

- Die kantonale Stellung ist durch eine inhaltliche Abstimmung energiepolitischer Positionen, die Formulierung einer gemeinsamen Strategie und die bessere Verknüpfung der Energiefachstellenkonferenz mit der Energiedirektorenkonferenz zu stärken. Insbesondere ist sicherzustellen, dass der Informationsfluss zwischen dem neu vorgesehenen Fachausschuss und der Energiefachstellenkonferenz funktioniert.
- Das Budget der Energiedirektorenkonferenz ist aufzustocken und auf verschiedene thematische Schwerpunkte zu verteilen. Im Rahmen von Vorgaben ("Leistungsauftrag") könnten diese Budgets dann der Energiefachstellenkonferenz zur Umsetzung von Aktivitäten zur Verfügung stehen.
- Die Anforderungen an die Transparenz der energiepolitischen Anstrengungen und Wirkungen der Kantone sind zu erhöhen. Der "Wettbewerb" unter den Kantonen ist durch ein verpflichtendes Monitoring und Benchmarking zu verstärken.
- Die Stellung der Energiefachstellen innerhalb der Kantone ist zu verbessern. Die Energiefachstellen sind in der Verwaltung richtig zu positionieren, d.h. möglichst nahe bei der Energiedirektion.

Energiefachstellenkonferenz

Die Aufgaben und Abläufe der Energiefachstellenkonferenz sind zu überdenken. Sie muss auf der technischen Seite das sein, was die Energiedirektorenkonferenz auf der politischen Ebene ist: Ein starker Partner für das BFE. Damit dies möglich ist, sollten unseres Erachtens verschiedene Punkte erfüllt sein:

- Für eine effiziente Arbeit der Konferenz sollte eine Jahresplanung mit Zielen vorliegen.
- Die Mandate für die Arbeitsgruppen und die Vertreter der Kantone in anderen Gremien sind klarer zu definieren und sollten Vorgaben enthalten.
- Die innerhalb der Arbeitsgruppen und anderen Gremien erarbeiteten Ergebnisse müssen an der Konferenz vorgestellt, diskutiert und sanktioniert werden.
- Der Aktivitätsspielraum des Vorstandes sollte durch erweiterte Kompetenzen gestärkt werden, insbesondere durch eine Budgetkompetenz (im Rahmen von Vorgaben der Energiedirektorenkonferenz).
- Das Sekretariat sollte bei der Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen eine aktivere Rolle wahrnehmen.

Wir empfehlen zur Klärung dieser Fragen eine spezielle Arbeitstagung ohne BFE-Vertreter mit einer breiten Aussprache zu den Aufgaben und Abläufen der Fachstellenkonferenz und zu den strategischen Schwerpunkten für die kommenden 5 Jahre.

Résumé

Situation, objectif

L'article constitutionnel sur l'énergie fixe les grandes lignes de la répartition des tâches en politique suisse de l'énergie. Dans ces limites, la collaboration entre les cantons et la Confédération prend des formes diverses, allant des instruments traditionnels de la consultation et du travail en commission jusqu'à l'élaboration conjointe de programmes et d'instruments d'exécution.

La présente enquête avait pour but de déterminer les retombées réelles de cette collaboration dans le domaine de la politique de l'énergie et d'y proposer des améliorations, au besoin. On s'est donc posé les questions suivantes:

- Qu'est-ce qui caractérise la collaboration actuelle entre la Confédération et les cantons en politique de l'énergie?
- Quels sont les atouts de cette collaboration et quelles en sont les lacunes?
- Quelles sont les possibilités concrètes d'amélioration?

Démarche

La collaboration entre la Confédération et les cantons relève des principes mêmes de la structure de l'Etat fédéral et elle intéresse différents domaines politiques. L'enquête comporte donc plusieurs étapes, qui éclairent différents aspects de la question:

- Dans une première étape, on a étudié la collaboration générale entre la Confédération et les cantons sur la base des publications existantes et d'entretiens avec des spécialistes.
- Au cours de la deuxième étape, on a procédé à une évaluation globale de la collaboration entre la Confédération et les cantons en politique de l'énergie. On a analysé pour cela les évaluations faites après des actions communes, défini les critères de la collaboration et procédé à de nouveaux entretiens avec des spécialistes.
- La troisième étape a consisté à définir les forces et les faiblesses de la collaboration dans des études de cas détaillées, afin de formuler des recommandations pour l'avenir. Les secteurs choisis ont été le "bâtiment" et "formation et perfectionnement". Chaque étude de cas a comporté des entretiens avec les personnes directement intéressées.

- Enfin il s'est agi d'identifier d'éventuels parallèles et de proposer des améliorations qui aillent au-delà du cas d'espèce et qui intéressent toute la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Principaux résultats

De manière générale, la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'énergie mérite une appréciation positive. Elle est intense, elle est introduite depuis des années, elle relève de formes et d'organes multiples et l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) consacre des ressources non négligeables à la soutenir activement. Cette appréciation globalement positive est partagée par la plupart des représentants de l'office et des cantons interrogés.

Cette note positive ne saurait pourtant cacher les limites de la collaboration. Il est intéressant de constater que tous les résultats vont à peu près dans la même direction, y compris ceux des études de cas, où la situation initiale est chaque fois bien différente. Les points ci-après nous paraissent essentiels.

Mise en commun des ressources

Les cantons disposent de possibilités très inégales pour développer leur propre politique de l'énergie. Une bonne partie d'entre eux manquent de ressources à cet effet, ne serait-ce que parce que l'énergie ne figure pas au premier plan des préoccupations. Mais nous estimons que la faible taille des cantons y est pour quelque chose également. S'ils veulent augmenter leur marge de manoeuvre, ils ont intérêt à mettre en commun leurs ressources et à intensifier la collaboration entre eux. La démarche est d'autant plus indiquée du fait de l'importance croissante que l'on accorde à des prescriptions harmonisées.

Premier point à développer, la collaboration régionale telle qu'elle se pratique déjà, à des degrés divers, au sein des conférences régionales (p.ex. pour l'information et les conseils). Il conviendrait d'y penser dès la planification des mesures envisagées et d'imaginer des solutions adaptées dans chaque cas. Autres sujets d'action conjointe, la formation et le perfectionnement, la promotion des agents renouvelables, le bâtiment (harmonisation des prescriptions et mise au point d'instruments communs pour l'exécution).

La collaboration peut se traduire par une réduction des charges à

condition que les partenaires sachent définir des programmes communes, unir leurs ressources et se répartir les tâches. La répartition des tâches peut se faire entre eux, ou même être déléguée à une "centrale" (voire confiée à un service externe).

Il importe à notre avis de comprendre que la limitation des ressources ne doit pas empêcher la collaboration entre cantons; c'est au contraire une raison de la renforcer.

Partenariat

Il faut améliorer la culture de la démarche commune. La collaboration peut prendre des formes multiples, l'essentiel est dans la manière dont elle est vécue. Prenons l'exemple de l'information: les cantons reçoivent de l'OFEN un abondant matériel d'information. Il leur est quelquefois difficile de s'y retrouver, et la volonté d'être au courant de ce qui se passe reste un vœu pie. Dans l'exécution (services cantonaux de l'énergie), les cantons ne se sentent pas toujours traités en vrais partenaires de l'OFEN, dont ils attendent un plus gros effort pour l'élaboration commune de solutions.

Si le partenariat est souhaité, cela implique que les cantons à leur tour s'investissent. Ils ne sauraient exiger que tous les travaux, dont la préparation des documents, soient accomplis par l'OFEN s'ils tiennent à être associés aux décisions. Mettre son empreinte sur la politique de l'énergie, c'est d'abord y collaborer. Cela se rapporte en particulier au travail dans les différents organes existants. Le partenariat s'appuie sur un engagement en temps et en argent. Pour fixer les idées, disons que le service cantonal de l'énergie devrait réserver 10 à 20 pour cent d'un poste à la collaboration entre les cantons et avec la Confédération (groupes de travail, conférences régionales, etc.).

Concertation stratégique

La collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionne bien à l'échelon stratégique, c'est-à-dire au niveau de la Conférence des directeurs de l'énergie (CDE), de l'OFEN et du DETEC. Rappelons les travaux accomplis au titre d'Energie 2000 ainsi que pour les projets de loi sur l'énergie, de loi sur le CO2 et de loi sur le marché de l'électricité. En outre, la CDE a précisé les avis des cantons et leur démarche politique dans différents programmes.

Nous estimons pourtant que ces "grandes options" ont encore trop peu de retombées sur la collaboration courante entre l'OFEN

et eux. En effet, les programmes deviennent trop rarement des éléments concrets des instructions (programmes annuels) données aux services cantonaux de l'énergie, d'une part; et d'autre part, des conflits ont surgi malgré tout dans la collaboration sur certains points (p.ex. Minergie, formation et perfectionnement) précisément là où il y allait d'aspects et d'objectifs stratégiques.

Dans le même esprit, les cantons doivent renforcer leur compétence politique et stratégique afin de se préparer à la discussion commune et à l'harmonisation des programmes. C'est pourquoi la création prochaine d'un comité technique de la CDE est une chance, dans la perspective d'une conduite plus cohérente et plus suivie de la politique des cantons. Le préalable en est toutefois une meilleure concertation entre les directeurs et les services cantonaux de l'énergie.

Formation de réseaux, partage des tâches

De plus en plus, la globalisation de l'économie exige une démarche concertée sur le plan international. En effet, l'utilité des prescriptions est mise en doute et la pression à la légitimation s'accroît. Les tâches d'exécution sont d'une complexité croissante et les ressources des collectivités publiques, limitées. La liberté de manoeuvre locale et régionale s'en trouve restreinte. On en veut pour exemple le domaine du bâtiment, où une répartition des tâches claire au départ se trouve fortement modifiée, dans les faits, par l'instrument des mesures volontaires de la Confédération, dont Energie 2000 assure la promotion.

Nous estimons que dans ce contexte, le rapprochement de la Confédération et des cantons, et plus encore le rapprochement avec l'industrie et les particuliers, continuera de s'imposer (p.ex. au moyen d'une future agence de l'énergie).

Recommandations pour l'avenir

Après ces considérations de principe, que l'on nous permette de recommander l'étude de certaines mesures par les organes cités ci-après.

Office fédéral de l'énergie

Nous pensons que l'Office fédéral de l'énergie devrait améliorer deux aspects de sa collaboration avec les cantons: il conviendrait de mieux les informer sur les activités de la Confédération (comme base d'interventions conjointes) et de les soutenir plus

activement. Concrètement:

- Concentrer et multiplier l'information extérieure (p.ex. au moyen de dépêches-énergie ou d'une page sur Internet).
- Dans les conférences régionales, renforcer l'information sur les programmes fédéraux, les produits offerts (p.ex. semaine de l'énergie, cours de conduite écologique, analyses sommaires) et les activités du moment.
- Réduire la multiplicité des programmes (secteurs, DIANE) une fois assurée la relève d'Énergie 2000.
- Rendre plus cohérente la communication de l'OFEN avec les cantons, p.ex. en associant la division AET aux visites dans les cantons.
- Assurer un soutien plus actif des cantons par le service compétent de l'OFEN. Ce service pourrait renforcer son rôle de modérateur et d'initiateur, en multipliant les contacts tant à l'intérieur de l'office qu'avec les cantons. Il vaudrait la peine d'envisager aussi un échange des rôles: confier les tâches de ce service à un "délégué des cantons" travaillant à l'OFEN.

Conférence des directeurs de l'énergie

La Conférence des directeurs de l'énergie doit rester l'âme et le moteur de la collaboration entre les cantons. Les démarches ci-après entrent en ligne de compte:

- Consolider la position des cantons en harmonisant leur politique de l'énergie, en formulant une stratégie commune et en resserrant les liens entre la Conférence des services cantonaux et celle des directeurs de l'énergie. Veiller en particulier à ce que l'information circule entre la future commission technique et la Conférence des services cantonaux de l'énergie.
- Augmenter le budget de la Conférence des directeurs de l'énergie et le répartir entre quelques thèmes prioritaires. Une fois définies certaines obligations ("mandat de prestations"), les montants obtenus pourraient être transférés à la Conférence des services cantonaux de l'énergie pour la réalisation.
- Accroître les exigences de transparence et d'efficacité de l'action politique des cantons. Renforcer la "concurrence" entre eux au moyen du relevé et de la comparaison de leurs performances.
- Améliorer le statut du service cantonal de l'énergie. Celui-ci doit se situer le plus près possible du directeur de l'énergie.

Conférence des services cantonaux de l'énergie

Repenser les tâches et les activités de la Conférence des services cantonaux de l'énergie. Elle doit jouer sur le plan technique le rôle que joue la Conférence des directeurs sur le plan politique, celui d'un partenaire solide de l'OFEN. Cela implique un certain nombre de préalables, nous semble-t-il:

- Etablir une planification annuelle avec objectifs des travaux de la Conférence.
- Définir plus clairement les mandats des groupes de travail et des représentants des cantons dans d'autres organes, et leur assigner certaines obligations.
- Les groupes de travail et les organes associés ayant obtenu certains résultats, présenter ces résultats à la Conférence, les discuter et en donner une appréciation.
- Elargir l'activité du comité en lui octroyant en particulier des compétences budgétaires (dans les limites fixées par la Conférence des directeurs de l'énergie).
- Le secrétariat devrait promouvoir plus activement la collaboration entre les cantons.

Un colloque spécial où l'OFEN ne serait pas représenté devrait réunir les intéressés qui se concerteraient sur les tâches de la Conférence des services cantonaux de l'énergie et sur les grandes options stratégiques au cours des 5 années à venir.

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Die Grundzüge der Aufgabenteilung in der schweizerischen Energiepolitik gibt der Energieartikel vor: Der Bund kann den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten umfassend regeln und die Entwicklung von Energietechniken fördern. Daneben besitzt er eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung für die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und den sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Den Kantonen soll in diesen Bereichen eine substantielle Rechtsetzungskompetenz verbleiben, um den eigenen Verhältnissen Rechnung tragen zu können (Subsidiaritätsprinzip). Für die Regelung des Energieverbrauchs in Gebäuden sind vor allem die Kantone zuständig.

Diese Kompetenzaufteilung hat sich in den letzten Jahren eingespielt und sich auch im Energiepolitischen Programm aus dem Jahre 1985 niedergeschlagen. Innerhalb dieses Rahmens wird zwischen Bund und Kantonen auf vielfältige Weise zusammengearbeitet. Das Spektrum umfasst "klassische" Instrumente wie die Vernehmlassung und die Mitarbeit in Kommissionen, feste Organe wie die Energiedirektoren- und die Energiefachstellenkonferenz, ad-hoc Arbeitsgruppen und die gemeinsame Vereinbarung von Programmen. Untereinander koordinieren sich die Kantone in regionalen Konferenzen, aber auch fallspezifisch in bestimmten Bereichen (bspw. in der Energieberatung).

Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, die bisherigen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik auf ihre Leistungsfähigkeit zu untersuchen und allenfalls Massnahmen zur Verbesserung vorzuschlagen. Massgebend waren folgende Grundfragen:

- Wie charakterisiert sich die bisherige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik?
- Welches sind die Stärken und Schwächen dieser Zusammenarbeit?
- Welche konkreten Möglichkeiten ergeben sich zur Verbesserung der Zusammenarbeit?

2 Gewähltes Vorgehen

Die Frage nach der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen stellt sich nicht nur in der Energiepolitik. Sie betrifft grundsätzliche Fragen des schweizerischen Staatsaufbaus, diverse Politikbereiche und auch - in angepasster Form - ausländische Staaten. Die Untersuchung umfasst deshalb verschiedene Analyseschritte, welche die Fragestellung nicht nur aus der Perspektive der Schweizerischen Energiepolitik, sondern auch aus der Perspektive anderer Politikbereiche und des Auslandes angehen. Die Grundzüge der einzelnen Analyseschritte werden im folgenden kurz beschrieben. Detailliertere Angaben zum Vorgehen, bspw. was die Auswahl der Gesprächspartner etc. angeht, können den einzelnen Kapiteln entnommen werden.

Teil 1: Allgemeine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Der erste Teil diente der Erfassung des bereits vorhandenen Wissens und einer ersten Beurteilung der generellen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Konkret wurden dazu folgende Arbeitsschritte vorgenommen:

- Eine systematische Analyse in- und ausländischer Literatur zu den Stichwörtern "Föderalismus", "Bund und Kantone" und "Föderalismus- und Verwaltungsreform",
- die Durchführung von Expertengesprächen allgemein zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz.

Teil 2: Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik

Der zweite Teil diente der Erfassung und einer ersten allgemeinen Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik.

Konkret wurden dazu folgende Arbeitsschritte vorgenommen:

- Die systematische Auswertung der vorhandenen Evaluationen zu energiepolitischen Massnahmen, welche auch Aspekte der Zusammenarbeit, insbesondere den Vollzug von Massnahmen des Energienutzungsbeschlusses, analysiert haben,
- die systematische Darstellung und Typologisierung der vorhandenen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Energiebereich,

- und die Durchführung von Expertengesprächen zur Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Energiebereich.

Die Ergebnisse dieser Bestandesaufnahme wurden in der Begleitgruppe des Projektes diskutiert. Auf Grundlage dieser ersten Beurteilung wurden auch die Fallstudien ausgewählt.

Teil 3: Durchführung der Fallstudien

Eine detaillierte Aufnahme von Stärken und Schwächen der Zusammenarbeit erfolgte im Rahmen von Fallstudien zu Teilbereichen der Energiepolitik. Gemäss der Diskussion in der Begleitgruppe wurden dazu die Bereiche "Umbauter Raum" und "Aus- und Weiterbildung" ausgewählt. Zu jeder Fallstudie wurden Expertengespräche mit direkt beteiligten Personen geführt.

Auf Grundlage der Ergebnisse der Expertengespräche wurden konkrete Vorschläge für die Verbesserung der Zusammenarbeit in den untersuchten Bereichen erarbeitet.

Teil 4: Synthese

Im letzten Schritt ging es darum, das Wissen aus den einzelnen Untersuchungsschritten zusammenzubringen und allfällige Parallelen zwischen der allgemeinen Beurteilung der Zusammenarbeit und den vertieften Ergebnissen der Fallstudien zu erkennen.

Insbesondere sollten auf dieser Grundlage auch Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden, welche über den Rahmen der einzelnen Fallstudie hinausgehen und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich betreffen.

Die Ergebnisse der Fallstudien und die allgemeinen Folgerungen wurden wieder in der Begleitgruppe diskutiert und anschliessend überarbeitet.

Bei der Erarbeitung des Berichtes wurde Wert darauf gelegt, zwischen den Angaben der Gesprächspartner und der Interpretation der Ergebnisse zu unterscheiden. Bei den im Bericht aufgeführten Folgerungen und Empfehlungen handelt es sich um Vorschläge der Autoren. Diese wurden durch die Mitglieder der Begleitgruppe kritisch reflektiert, ihre Meinung muss sich jedoch nicht mit dem Bericht decken.

Die folgende Darstellung gibt nochmals einen Überblick über die einzelnen Arbeitsschritte und die angewandten Methoden.

Darstellung 1: Arbeitsschritte und Methoden

Arbeitsschritt	Methode
Zusammenarbeit Bund und Kantone	Literaturanalyse Expertengespräche
Zusammenarbeit in der Energiepolitik	Dokumentenanalyse Expertengespräche Desk Work Gruppendiskussion
Fallstudien	Expertengespräche Desk work
Synthese	Desk work Gruppendiskussion

Die Untersuchung wurde durchgeführt von einer Arbeitsgemeinschaft mit Lorenz Frey-Eigenmann, IPSO (Gesamtleitung, Expertengespräche, Dokumentenanalyse, Desk Work), Sven Frauenfelder, support (Expertengespräche und Desk Work), Walter Schenkel (Literaturanalyse) und Prof. Dr. Ulrich Klöti, Universität Zürich (Koreferat).

Wir danken an dieser Stelle den Mitgliedern der Begleitgruppe und allen Gesprächspartnern für ihre aktive Mitarbeit. Ohne diese wäre die Realisierung der Untersuchung nicht möglich gewesen.

3 Allgemeine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

3.1 Literaturlauswertung

3.1.1 Vorgehen im Detail

Zur Frage der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Staats-ebenen liegt eine Fülle von Literatur vor. Um dieses Wissen einfließen zu lassen, wurde die vorhandene Literatur zu folgenden drei Themenbereichen gezielt ausgewertet:

- **"Föderalismus"**, d.h. in- und ausländische Literatur zu allgemeinen Charakteristiken und Problemen föderaler Systeme,
- **"Bund und Kantone"**, d.h. Literatur zu Problemen des schweizerischen Föderalismus aus verschiedenen Politikbereichen und
- **"Föderalismus- und Verwaltungsreform"**, d.h. Literatur zur Reform der Bundesverfassung, der schweizerischen politischen Institutionen und der Verwaltungssysteme ("New Public Management").

Die folgende Auswertung konzentriert sich auf die wichtigsten Aussagen. Eine umfassende Darstellung der ausgewerteten Literatur und der Ergebnisse kann in einem Separatdruck bezogen werden.

3.1.2 Die wichtigsten Ergebnisse

Vollzug als Prozess

Nicht nur in der Energiepolitik kann historisch eine Verlagerung der Kompetenzen in Richtung Bund festgestellt werden. Verschiedene Autoren sind aber der Ansicht, dass trotz der Zentralisierung von Aufgaben beim Bund und dem resultierenden Vollzugsföderalismus das politische Gewicht der Kantone nicht "untergraben" wurde. Die Abhängigkeit der Bundesprogramme von den Kantonen, d.h. von deren politischen Willen und Vollzugskapazitäten, sei zu stark.

Auf der anderen Seite wird darauf hingewiesen, dass Kantone und Gemeinden zuwenig in die Politikformulierung eingebunden seien. Ein noch so perfektes Bundesgesetz könne den Vollzug niemals gewährleisten, solange die Kantone nicht besser einbezogen sind. Die "Gesetzgebungspyramide" müsse in eine Umset-

zungs- und Vollzugsgemeinschaft von Bund und Kantonen überführt werden. So wird bspw. vorgeschlagen, dass auch Verordnungen von einem Anhörungsverfahren begleitet sein sollten, da diese teilweise für die Kantone wichtiger sind als das Gesetz selbst. Und die kantonalen Vertreter in Expertenkommissionen könnten z.B. durch die kantonalen Direktorenkonferenzen gewählt werden.

Wettbewerbsidee

Im Gegensatz zu diesen "Verflechtungsmodellen" stehen ökonomische Ansätze, welche sich für eine klare und abgegrenzte Aufgabenverteilung aussprechen und die Wettbewerbsidee in den Mittelpunkt stellen. Konkurrierende, heterogene kantonale Lösungen werden dabei als Vorteil gesehen, weil die Kantone von ihren Vollzugserfahrungen gegenseitig lernen und teilweise als Vorreiter agieren können. Zudem würden dezentralisierte Entscheidungsstrukturen und der interkantonale "Wettbewerb" eine bessere Berücksichtigung regionaler Interessen und Wertvorstellungen sowie eine höhere Kosteneffizienz und innovativere Lösungen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter ermöglichen.

Ressourcen

Ein wesentlicher Aspekt der Zusammenarbeit ist die Art der Ressourcenverteilung, wobei zwischen den Ressourcen Recht, Finanzen und Organisation unterschieden werden kann. Zwei Punkte werden besonders hervorgehoben:

- Die Ressourcenausstattung ist zwischen einzelnen Kantonen und/oder Gemeinden sehr unterschiedlich,
- die ungenügende Grösse von Entscheidungseinheiten kann insbesondere bei kleineren Kantonen zur ungenügenden Spezialisierung und Professionalisierung führen.

Stärkere horizontale Kooperation

Generell wird die Meinung vertreten, dass die Kooperation unter den Kantonen zu stärken ist, gerade um die Ressourcenfrage zu entschärfen. Viele Kantone würden in falschen Bereichen auf ihre Eigenständigkeit pochen, während sie bspw. eine eigenständige horizontale Zusammenarbeit vernachlässigen. Die interkantonalen Zusammenarbeitsgremien seien noch stark ausbaufähig, nicht zuletzt im Hinblick auf die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund. Konkordate könnten bis zu einem gewissen Grad die Neugliederung von Kantonen in grössere und

leistungsfähigere Einheiten ersetzen. Interkantonale Konferenzen könnten ein grösseres politisches Gewicht geltend machen.

Neben der stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Kantonen wird auch angeregt, bestehende Aufgaben vermehrt im Querschnitt, d.h. über verschiedene Politikbereiche hinweg, zu lösen.

Generelles Fazit

Die Mehrzahl der Autoren kommt zum Schluss, dass in bestehenden föderalistischen Systemen die Koordination zwischen den Politikbereichen und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren verbessert werden sollte. Insgesamt können vier Dimensionen identifiziert werden:

1. **Territoriale Dimension:** Die Problemstrukturen decken sich immer weniger mit den vorhandenen Entscheidungsstrukturen. Dort, wo die Probleme anfallen, fehlen häufig die nötigen rechtlichen, finanziellen und personellen Ressourcen. Die politischen Handlungsspielräume sind zu stark an starre territoriale Strukturen gebunden. Der Vollzug obliegt immer mehr den unteren Staatsebenen, während die Politikformulierung auf den oberen Staatsebenen zentralisiert ist. Kantone und Gemeinden können nur beschränkt auf die Programmformulierung Einfluss nehmen, v.a. wenn das Programm überregionalen Charakter hat.
2. **Akteurdimension:** In den letzten Jahrzehnten haben sich neue Interessensgemeinschaften gebildet (bspw. Umweltorganisationen), welche am politischen Entscheidungsprozess teilhaben wollen. Auch ist der Staat wegen Ressourcen- und Kapazitätsengpässen zunehmend auf die Mitwirkung wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure angewiesen. Bestehende Kooperationsformen gehen zu wenig auf die unterschiedliche Betroffenheit der Akteure ein und behindern eine Verhandlungskultur zwischen gleichen Partnern. Zudem sind die in den Planungs- und Projektierungsphasen beteiligten Akteure häufig im Vollzug nicht mehr vertreten.

3. **Policydimension:** Programme mit grossen Wirkungspotentialen lassen sich nicht mehr in einem einzelnen Politikbereich regeln, sondern erstrecken sich über mehrere Politikbereiche gleichzeitig. Umgekehrt haben sektorale Programme zunehmend Nebenwirkungen auf andere Politikbereiche. Nicht zuletzt deshalb stossen Gebote und Verbote vermehrt an die Grenzen eines vertretbaren Kosten- und Nutzenverhältnisses. Im Rahmen bestehender Kooperationsformen kann zu wenig zwischen den Politikbereichen koordiniert werden.
4. **Ressourcendimension:** In föderalistischen Systemen ist die Entscheidungsfindung an relativ starre Verfahrensnormen gebunden. Oft werden die Ressourcen nicht im Sinne einer maximalen Wirkung, sondern nach verfahrens- und fachtechnischen Kriterien verteilt. Bestehende Zusammenarbeitsformen drehen sich häufig um die formalen Rahmenbedingungen und die von Eigeninteressen bestimmte Ressourcenverteilung, statt um die grundsätzlichen Ziele und die wichtigsten Massnahmen.

Für die Defizite der Zusammenarbeit können allerdings nicht allein die Rechtsgrundlagen des Bundes verantwortlich gemacht werden:

- Bei der **vertikalen Zusammenarbeit** fehlen z.T. die direkten und problemorientierten Kommunikationskanäle zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Subsidiäre Aufgaben sind zu stark verflochten, als dass auf der einen oder anderen Ebene innovative Lösungen eingeführt werden können.
- Bei der **horizontalen Zusammenarbeit**, d.h. der gemeinsamen Erfüllung von Vollzugsaufgaben, fehlt es an effizienten und mit Kompetenzen ausgestatteten Kantons- und Gemeindeverbänden. Zudem gehen Kantone bzw. Gemeinden unterschiedlicher Grösse häufig auf Distanz, und zwar aus Gründen der Konkurrenz und unterschiedlicher Ressourcen.
- Bei der **querschnittsorientierten Zusammenarbeit**, d.h. der Koordination zwischen politischen Programmen aus verschiedenen Politikbereichen, haben die Planungs- und Koordinationsinstanzen zu wenig Gewicht gegenüber den fachspezifischen Vollzugsinstanzen. Es fehlen Gremien, welche ressortübergreifende Programme formulieren und die Ziele verschiedener Politikbereiche in Einklang zu bringen versuchen.

3.2 Expertengespräche

3.2.1 Vorgehen im Detail

Neben der Auswertung von Literatur haben wir parallel Expertengespräche mit Personen durchgeführt, welche sich aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit mit der Frage der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auseinandersetzen. Ziel war es, die Erfahrungen aus anderen Politikbereichen in diese Untersuchung einfließen zu lassen und generelle Entwicklungen erkennen zu können. Insgesamt haben wir dazu sechs Gespräche geführt. Befragt wurden zwei Personen, welche für Gremien der kantonalen Zusammenarbeit tätig sind, zwei Personen, welche sich im Rahmen ihrer universitären Tätigkeit mit Föderalismusfragen befassen, ein Vertreter der Bundesverwaltung und ein Verbandsvertreter.

3.2.2 Die wichtigsten Ergebnisse

Grundsätzlich hat sich das föderalistische System der Schweiz in den Augen der Befragten bisher als gutes Modell erwiesen. Es sei bürgernahe, weise im internationalen Vergleich eine hohe Vollzugstreue auf und trage wesentlich zu staatspolitischen Zielen wie dem inneren Gleichgewicht und der Wahrung der sprachlichen, kulturellen und politischen Vielfalt bei.

Auf der anderen Seite werden auch die Grenzen eines ausgeprägten Föderalismus genannt:

- Erstens werde die Aussenpolitik immer mehr zur Integrationspolitik. Sie wirke sich damit stark auf die innerstaatliche Kompetenzordnung und auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen aus. Entsprechend verlangen die Kantone mehr Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Aussenpolitik.
- Zweitens schränke die Globalisierung der Wirtschaft und die Anforderungen an international harmonisierte Regelungen den politischen Handlungsspielraum von Staaten und Gliedstaaten ein.
- Drittens stehen Kantone und Gemeinden unter einem grossen Kostendruck. Die Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte zwingt zu kostengünstigeren Lösungen, wenn nicht sogar zu einem Abbau politischer Leistungen.

Aus Sicht der Befragten zeigt sich bei der Suche nach Auswegen aus diesen Widersprüchen eine relativ einheitliche Tendenz. Unbestritten sind die politischen Ziele wie die Vielfalt und das innere

Gleichgewicht, aber auch eine Art von Standort- und Leistungswettbewerb zwischen den Kantonen. Eine teilweise Re-Delegation von Kompetenzen des Bundes an die Kantone und die Vergabe von Globalbudgets und Leistungsaufträgen (Transparenz) an die Kantone werden deshalb durchwegs positiv gesehen. Um das Wettbewerbselement spielen lassen zu können, sei aber gleichzeitig grossen Wert auf die Transparenz der erreichten Wirkungen zu legen.

Als notwendiges "Gegenstück" der Delegation von Aufgaben an die Kantone wird die verstärkte Zusammenarbeit der Kantone untereinander erachtet. Im Sinne eines pragmatischen Vorgehens steht dabei in erster Linie die problemorientierte, regionale und vertragliche Zusammenarbeit im Vordergrund. Erst längerfristig könnte dies auch zu einer institutionellen und räumlich breiteren Zusammenarbeit zwischen Kantonen führen.

Beispiele für solche Formen der Zusammenarbeit zwischen Kantonen liegen bereits vor, bspw. mit der Uni Basel oder interkantonalen Verkehrsverbünden. Auch in der Westschweiz sind starke Tendenzen zu einer stärkeren regionalen Zusammenarbeit zu erkennen, bspw. mit der Bildung einer Westschweizer Fachhochschule.

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen bedingt auch eine Stärkung der entsprechenden Infrastruktur. Die mit der Konferenz der Kantonsregierungen und den (gesamtschweizerischen und regionalen) Direktoren- und Fachstellenkonferenzen vorhandenen Strukturen werden grundsätzlich als gut beurteilt. In erster Linie sollten die Ressourcen und die Sekretariate dieser Konferenzen noch verstärkt werden.

Mehrheitlich wird die Meinung vertreten, dass das Recht der Kantone zur Gestaltung auch die Pflicht zur Finanzierung bedeute. Zur Vermeidung von Interessenskonflikten und Widersprüchen sollen die Kantone delegierte Aufgaben und entsprechende Organisationen finanziell selber tragen. Vereinzelt wird aber nicht ausgeschlossen, dass der Bund einen Teil der Kosten der Infrastruktur, bspw. wie bei den Regionsalsekretariaten des Investitionshilfegesetzes IHG, übernehmen kann.

4 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik

4.1 Auswertung vorhandener Evaluationen

Mit dem Energienutzungsbeschluss wurde das Bundesamt für Energie (BFE) verpflichtet, die Wirkungen seiner Massnahmen zu überprüfen. Mittlerweile liegt dazu eine Vielzahl von Untersuchungen vor. Da ein wesentlicher Teil der energiepolitischen Massnahmen durch die Kantone vollzogen wird, sind mit diesen Untersuchungen auch Fragen des Vollzugs und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen angeschnitten. Eine systematische Auswertung dieser Untersuchungen unter dieser spezifischen Optik ergibt folgende Ergebnisse.

Der Vollzug energiepolitischer Massnahmen ist in den Kantonen unterschiedlich organisiert. Grundsätzlich existieren drei Typen von Modellen¹: Ein zentraler Vollzug, wo alle Vollzugsaufgaben durch den Kanton übernommen werden, ein halb-zentraler Vollzug, bei dem sich Kantone und Gemeinden die Vollzugsaufgaben teilen und ein dezentraler Vollzug, bei dem der Vollzug im wesentlichen durch die Gemeinden erfolgt.

Zwischen den Kantonen existieren unterschiedliche Vollzugskulturen. Gerheuser² unterscheidet zwischen folgenden Mustern:

- "die harte Tour", bei der die Vollzugsvorschriften klar und eindeutig sein müssen, damit Bewilligungsbehörden dem politischen Druck von Interessenvertretern widerstehen können,
- "die Bürger sind vernünftig", wo davon ausgegangen wird, dass sich die Betroffenen durch Argumente überzeugen lassen,
- "der Konsens unter Technikern", wo der energiepolitische Dialog unter Fachleuten und auf "technischer" Ebene geführt wird.

Auch der Stand des Vollzugs ist in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. Dies kann verschiedene Ursachen haben: die unterschiedliche Interpretation von Rechtsbegriffen (bspw. die Frage was "verhältnismässig" ist), unterschiedliche Ressourcen, die un-

¹ Erfolgskontrolle Vollzug - Gesamtauswertung der Vollzugs- und Ausführungskontrolle kantonalenergietechnischer Vorschriften im Baubereich

² Evaluation der weiteren Energiesparmassnahmen des Energienutzungsbeschlusses

terschiedliche Betroffenheit durch eine bestimmte Frage (bspw. bei den Rückliefertarifen), eine unterschiedlich lange Erfahrung mit dem Vollzug bestimmter Massnahmen oder andere energiepolitische Ziele und Prioritäten.

Die Wirkung einer Massnahme wird zu einem Grossteil durch den Vollzug beeinflusst. Je aktiver und nachhaltiger der Vollzug, desto grössere Wirkungen sind festzustellen, wo weniger restriktiv vollzogen wird, ist auch die Wirkung geringer. Die gesetzliche Regelung einer Massnahme auf Bundesebene ist keine Garantie für eine wirksame Umsetzung auf Kantons- oder Gemeindeebene.

Dort, wo der Energienutzungsbeschluss die Verfahren relativ detailliert regelt, hat dies zu einer "paradoxen" Situation geführt. Einerseits haben Kantone, welche energiepolitisch erst in den Anfängen standen, einen Impuls bekommen und die Regelungen relativ problemlos übernommen, andererseits haben die Regelungen bei bereits aktiven Kantonen zu Doppelspurigkeiten und Widersprüchen geführt, da sie bereits ihre eigene Vollzugspraxis entwickelt haben und gezwungen waren, bestehende (bewährte) Rechtsnormen anzupassen.

Als generelles Fazit zeigt sich:

1. Sowohl die Dezentralisierung wie die Zentralisierung weisen spezifische Vor- und Nachteile auf. Ein zentraler Vollzug führt zu einer einheitlicheren Beurteilung, kann schneller eine Vollzugspraxis entwickeln und Fachwissen und Ressourcen konzentriert einsetzen. Ein dezentraler Vollzug kann die spezifische Situation vor Ort besser berücksichtigen, ist flexibler und stösst auf eine höhere Akzeptanz.
2. Wenn das Recht zentralisiert wird, der Vollzug aber dezentral erfolgen soll, können immer wieder Widersprüche auftreten: Die zentrale Regelung soll vereinheitlichen, der dezentrale Vollzug führt, wegen unterschiedlichen Ressourcen, Vorstellungen und Zielen der Kantone, zu Unterschieden.
3. Letztlich muss damit im konkreten Fall abgewogen werden, was als Ziel wichtiger ist: Die Einheitlichkeit einer Regelung für die ganze Schweiz oder die Wahrung der regionalen Flexibilität.

4.2 Typologie der Formen der Zusammenarbeit

Als weiteren Analyseschritt haben wir versucht, die existierenden Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik systematisch zu gliedern. Grundlage für die Strukturierung bildeten folgende Kriterien:

Darstellung 2: Kriterien zur Typologisierung der Zusammenarbeit

Kriterium	Varianten
a) Form der Zusammenarbeit	Konsultation Information Koordination Verhandlung Entscheidung
b) Ebene der Zusammenarbeit	Problemwahrnehmung Ziele und Massnahmen Vollzug Evaluation
c) Entscheidungsprinzip	einstimmig qualifiziertes Mehr absolutes Mehr einfaches Mehr
d) Verbindlichkeit	politisch verbindlich rechtlich verbindlich
e) Struktur der Zusammenarbeit	fest befristet ad hoc
f) Zusammensetzung	Regierung Verwaltung Verbände Interessenorganisationen Parteien
g) Vernetzung	vertikal horizontal
h) Spezifische Ressourcen	Finanzen Personal (Organisation)

Die Resultate dieser Strukturierung werden in den folgenden Tabellen dargestellt.

Darstellung 3: Zusammenarbeitsformen/Teil 1

	Form	Ebene	Entscheidungsprinzip	Verbindlichkeit	Struktur	Zusammensetzung	Horizontale Vernetzung	Vertikale Vernetzung	Ressourcen Finanzen	Personal
Programmatrische Vereinbarungen Bund - Kantone										
Energiepolitisches Programm	Koord.	Ziele/Massnahmen	Konsens	politisch						
Programm der Kantone für die 2. Halbzeit von E2000	Koord.	Ziele und Massnahmen	Konsens	politisch						
Energie 2000-Aktionspläne der Kantone	Koord.	Ziele und Massnahmen	-	politisch						
Organisation/Arbeitsformen Bund und Kantone										
Kantonsvertretungen in spezifischen Organisationen										
- Leitungsausschuss Energie 2000	Informal/Koord.	Ziele und Massnahmen	-	politisch	fest	Diverse	gering	hoch	-	-
- Begleitgruppe Energie 2000	Informal/Koord.	Ziele und Massnahmen	-	politisch	fest	Diverse	gering	hoch	-	-
- Ressort öffentliche Hand	Koord./Entscheid	(Ziele)/Massn./Vollzug	-	politisch	fest	Verwaltung/Verbände	gering	hoch	Bund	-
- Ressort Erneuerbare Energien	Koord./Entscheid	(Ziele)/Massn./Vollzug	-	politisch	fest	Verwaltung/Verbände	gering	hoch	Bund	-
- Selbstversorger	Verhandl./Entscheid	Vollzug	absolutes Mehr (?)	rechtlich	befristet	Verwaltung	gering	hoch	Bund	-
- Verbrauchertarife	Verhandl./Entscheid	Vollzug	Konsens	politisch	befristet	Verwaltung/Verbände	gering	hoch	Bund	-
- Konfliktlösungsgruppen	Verhandl./Entscheid	Vollzug	-	politisch	fest	Verwaltung/Verbände	gering	hoch	Bund	-
- CORE	Koord.	Vollzug	-	-	ad hoc	-	mittel	hoch	Bund	-
Erarbeitung Vollzugshilfen	Koord.	Vollzug	-	-	ad hoc	-	mittel	hoch	Bund	-
Musterverordnung	Koord.	Vollzug	-	-	ad hoc	-	mittel	hoch	Bund	-
Rechtsberatung, Gutachten, Abklärung von Einzelfragen	Informal/Koord.	Vollzug	-	-	ad hoc	-	gering	hoch	Bund	-
Energiepolitische Bilanz	Information	Problemwahrnehmung	-	-	fest	Regierung/Verwaltung	gering	hoch	Bund	-
Kantonsbesuche	Information	Problemwahrnehmung	-	-	fest	Regierung/Verwaltung	gering	hoch	-	-

Darstellung 3: Zusammenarbeitsformen/Teil 2

	Form	Ebene	Entscheidungsprinzip	Verbindlichkeit	Struktur	Zusammensetzung	Horizontale Vernetzung	Vertikale Vernetzung	Ressourcen Finanzen	Personal
Organisationen/Arbeitsformen zwischen Kantonen										
Konferenz der Kantonsregierungen	Inform. - Entscheid	Ziele/Massnahmen	qualifiz. Mehr	politisch	fest	Regierung	hoch	gering	Kantone	Sekretär
- (regionale Konferenzen)										
Energiedirektorenkonferenz	Inform. - Entscheid	alle	Konsens	politisch	fest	Regierung	hoch	mittel	Kantone/Bund	Sekretär
- Plenum, Vorstand, Sekretär										
- (regionale Konferenzen)										
Energiefachstellenskonferenz	Inform. - Entscheid	alle	Konsens	politisch	fest	Verwaltung	hoch	mittel		Sekretär
- Plenum, Vorstand, Sekretär										
- ad-hoc Arbeitsgruppen										
- Nr. 1: Harmonisierung, Energie im Hochbau	Koord.	Vollzug	-	-	ad hoc	Verwaltung	mittel	mittel	Bund (Kantone)	-
- Nr. 8: Aus- und Weiterbildung	Koord.	Vollzug	-	-	ad hoc	Verwaltung	mittel	mittel	Bund (Kantone)	-
- Nr. 12: Erfolgskontrolle	Koord.	Evaluation	-	-	ad hoc	Verwaltung	mittel	mittel	Bund (Kantone)	-
- (regionale Konferenzen)										
Forum Energieverbrauch kantonale Bauten	Koord.	Vollzug	-	politisch	fest	Verwaltung	hoch	mittel	Kantone/Bund	-
Interkantonale Verbundaufgaben	Koord.	Vollzug	-	-	fest	Verwaltung	mittel	mittel	Kantone/Bund	-
- Energieberatung										
Interkantonale Werke	Koord. - Entscheid	alle		rechtlich	fest	Regierung	mittel	gering	Kantone	Werkspers.
- bspw. NOK, Gasverbund										
Interkantonale Verträge/Konkordate	Koord.			rechtlich	fest		hoch	gering		-
- bspw. Konkordat Schürfung/Ausbeutung von Erdöl		Massnahmen/Vollzug			fest					

Die Tabellen umfassen nur die "formellen" Kontakte zwischen Bund und Kantonen. Daneben existiert eine Vielzahl von informellen Kontakten, welche naturgemäss nicht systematisch analysiert werden können. Aufgrund der systematischen Beschreibung der Formen der Zusammenarbeit können verschiedene Aussagen abgeleitet werden.

Generell

Die Tabelle verdeutlicht schon grafisch die "Dichte" der Zusammenarbeit. Diverse Formen und Strukturen der Zusammenarbeit sind bereits vorhanden. Allfällige Mängel liegen damit weniger bei fehlenden Strukturen, sondern wären eher bei den Prozessen innerhalb dieser Strukturen, wenn nicht sogar bei der zu grossen Zahl von Zusammenarbeitsformen ("Überstrukturierung") zu vermuten.

Eine eindeutige Positionierung und Abgrenzung der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit ist sehr schwierig. So nehmen bspw. Organisationen wie die EnDK oder die EnFK, welche primär für die Zusammenarbeit unter den Kantonen (horizontale Zusammenarbeit) vorgesehen sind, auch eine wichtige Rolle in der Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund (vertikal) ein. Der gegenwärtige Zustand lässt sich allgemein mit einem hohen Grad der Vernetzung und Verflechtung zwischen Bund und Kantonen charakterisieren. Die Gemeinden, welche nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind, werden dabei nicht berücksichtigt. In Realität ist die Zusammenarbeit also noch stärker verflochten (nur als Stichwörter seien erwähnt: das Projekt "Energistadt", die Versorgungsunternehmen von Gemeinden, der Vollzug von Bundesregelungen durch Gemeinden etc.).

Auch die eindeutige Identifikation der Entscheidungsprinzipien ist relativ schwierig. Zwei Formen sind häufig anzutreffen: Das Gremium trifft Konsensentscheide, ohne dass an formellen Entscheidungsregeln festgehalten wird, oder die Gremien dienen primär der Koordination und können in diesem Sinne nicht "offizielle" Beschlüsse fassen.

Bei der Ressourcenverteilung - und dies gilt insbesondere auch bei der Unterstützung der Kantone durch den Bund, stehen personelle und organisatorische Ressourcen im Vordergrund. Zwar werden Sekretariate und einzelne Projekte auch finanziell gemeinsam von Bund und Kantonen getragen, von eigentlichen Finanz-

strömen zwischen Bund und Kantonen, wie es sie in anderen Politikbereichen gibt, kann aber nicht die Rede sein.

Lösungen, bei denen Kantone energiepolitische Aufgaben im Verbund wahrnehmen und sich Ressourcen teilen, liegen erst vereinzelt vor (Zeitschrift L'ENERGIE, Energieberatung, diverse Broschüren). Solche Lösungen scheinen noch ausbaufähig und werden bspw. von den Ostschweizer Energiedirektoren auch gefordert. Auch die Ebene der programmatischen Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen könnte in Zukunft noch stärker beachtet werden.

Organisation/Arbeitsformen Bund und Kantone

Die Zahl der Gremien zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist bereits hoch. Wie bereits erwähnt, sind die strukturellen Voraussetzungen also gegeben. Entscheidender Aspekt wird damit die Qualität der Arbeit innerhalb dieser Gremien.

Programmatische Absprachen existieren in der Form des energiepolitischen Programms und des Programms der Kantone für die zweite Hälfte von Energie 2000. Der Austausch zu strategischen Aspekten findet vor allem auf der Ebene der Energiedirektoren statt und bleibt - seiner Funktion entsprechend - relativ allgemein. Das Schwergewicht der konkreten Zusammenarbeit liegt auf der Stufe der Umsetzung. Die Wahrnehmung von Problemen, die Diskussion von Zielen und Massnahmen und der Erfolgskontrolle stehen dort im Hintergrund.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist horizontal, d.h. bei den Kantonen, eher schlecht abgesichert. In verschiedenen Gremien, bspw. im Ressort Regenerierbare Energien, stellen die Kantone zwar einen spezifischen Vertreter. In der Regel handelt es sich dabei jedoch um eine Einzelperson, welche die Kantone ohne spezifisches Mandat vertritt. Die Vernetzung insbesondere zur Energiefachstellenkonferenz ist zuwenig "verbindlich".

Primär werden personelle Ressourcen eingesetzt: Wesentlich ist das persönliche Engagement der Beteiligten. Eine spezielle Infrastruktur, bspw. in Form selbständiger Sekretariate, steht nur in geringem Masse zur Verfügung, dies vor allem aufgrund der knappen Mittel der Kantone. Finanzielle Ressourcen werden grösstenteils durch den Bund gestellt. Der Bund erbringt zudem auch "Infrastrukturleistungen" wie bspw. das Führen der Sekretariate von Arbeitsgruppen. Die Abhängigkeit der Kantone ist damit relativ gross.

Die getroffenen Entscheide sind meistens politisch verbindlich und haben die Form von Empfehlungen. Im Gegensatz zu rechtlichen Vereinbarungen bleibt die Verpflichtung also schwächer. Immerhin übt dies einen moralischen Druck zur Umsetzung aus. Eigentliche Mehrheitsbeschlüsse werden nicht getroffen.

Interkantonale Organisationen:

Die primär für die horizontale Zusammenarbeit gedachten Organe sind vertikal gut vernetzt d.h. das BFE ist personell in allen Gremien vertreten. Die vorhandene Ressourcen sind eher klein, und ein wichtiger Teil der Ressourcen wird vom Bund gestellt.

4.3 Expertengespräche

4.3.1 Vorgehen im Detail

Neben unserer eigenen Analyse der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik haben wir auch die Meinung der direkt beteiligten Personen erfasst. Die Auswahl der Gesprächspartner erfolgte in Absprache mit dem Auftraggeber. Befragt wurden drei Vertreter des Bundesamtes für Energie, vier Vertreter von kantonalen Energiefachstellen oder von Organen der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und ein Vertreter von Energie 2000. Die Beurteilung erfolgte jeweils aus der spezifischen Optik der Befragten und ist natürlich von den eigenen Interessen und Zielen abhängig.

4.3.2 Die wichtigsten Ergebnisse

Generelle Bemerkungen

Generell wird die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf beiden Seiten positiv beurteilt. Auffallend ist, dass das BFE den Stand besser bewertet als die befragten Kantonsvertreter (Energiefachstellen). Mit dem Entwurf des Energiegesetzes werden zwei Schnittstellen zur (Neu-)Verteilung der Aufgaben in der Energiepolitik gesehen. Der Vorschlag einer Energieagentur berührt die Frage der Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten grundsätzlich. Der Abbau von Detailregelungen auf Bundesebene und die Möglichkeit zur Vergabe von Globalbudgets an die Kantone erweitern den Handlungsspielraum der Kantone.

Aufgabenteilung Bund und Kantone

Gemäss Energieartikel tragen Bund und Kantone eine gemeinsame Verantwortung in der Energiepolitik. Diese wurde bereits mit dem Programm 1985 für die energiepolitische Zusammenarbeit festgehalten und wird mit dem Programm der Kantone für die zweite Halbzeit von Energie 2000 aus dem Jahre 1996 fortgesetzt.

Unterschiede in den energiepolitischen Prioritäten, in den zur Verfügung stehenden Ressourcen, in den Strukturen (Stadt-Land, Kantonsgrösse, Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden) führen zu unterschiedlichen Strategien der Kantone, erschweren aber auch die Zusammenarbeit untereinander. Innerhalb der Kantone werden die Bundesregelungen sehr unterschiedlich umgesetzt und vollzogen.

Der Entwurf des Energiegesetzes bringt eine teilweise Rückverlagerung energiepolitischer Kompetenzen gegenüber dem Energienutzungsbeschluss. Die Erwartungen sind diesbezüglich sehr unterschiedlich: Die Kantone erhoffen sich durch neue Instrumente wie die Vergabe von Globalbudgets mehr Spielraum für kantonale Aktivitäten und Prioritäten. Das BFE verbindet die Vergabe von Globalbudgets mit klaren Vorgaben bezüglich Verwendungszweck und Leistungsmessung.

Energiedirektorenkonferenz

Grundsätzlich wird die aktuelle Zusammenarbeit in der Energiedirektorenkonferenz (EnDK) von beiden Seiten als sehr gut bezeichnet. Sie sei kooperativ, kritisch und doch konstruktiv. Die EnDK habe sich in letzter Zeit profiliert durch die intensive Bearbeitung von Fragen zum Programm der Kantone für die zweite Halbzeit von E2000, zum Energiegesetz, zum Investitionsprogramm oder zum Elektrizitätsmarkt. Die Zusammenarbeit auf strategischer Ebene zwischen EnDK, BFE und EVED funktioniere gut.

Kritisch betrachtet werden auf der anderen Seite die Abhängigkeit der Zusammenarbeit von Einzelpersonen und das starke Gewicht des Vorstandes (als nicht "repräsentatives" Organ).

Wesentliche Erwartungen bestehen im Rahmen der Neuorganisation des Sekretariates der EnDK, welches mit einer 40%-Stelle (im Auftragsverhältnis) besetzt wird. Gleichzeitig werden die Sekretariate der EnDK und der EnFK zusammengelegt und in Personalunion geführt.

Energiefachstellenkonferenz

Die Energiefachstellenkonferenz (EnFK) erfüllt für die Befragten eine wichtige Funktion als Kontakt- und Informationsaustauschgremium. Bemängelt wird, dass nur relativ wenige Personen aktiv beteiligt sind. Entsprechend hat die Fachstellenkonferenz für die Befragten wenig Bedeutung als Organ zur Entscheidungsfindung der Kantone. Zudem werden die Entscheidmechanismen als kompliziert und langwierig beurteilt, die Bereitstellung von Finanzen für gemeinsame Projekte sei sehr mühsam.

Das Sekretariat der EnFK war bisher von sich aus nicht sehr aktiv und mehr auf (ebenfalls notwendige) administrative Funktionen konzentriert. Von aussen, bspw. seitens der Verbände, wird die EnFK nicht als wichtiges Gremium wahrgenommen.

Regionalkonferenzen

Die Regionalkonferenzen sind mit Ausnahme der Konferenz der Westschweizer Kantone, die schon länger eine sehr aktive Rolle spielt, erst wieder im Zusammenhang mit der Reorganisation von InfoEnergie zu neuem Leben erwacht.

Nach Ansicht der Befragten vereinfachen die ähnliche Problemlage, die bessere Übersicht und die intensiveren persönlichen Kontakte - gerade im Vergleich zur gesamtschweizerischen Zusammenarbeit - die Realisierung gemeinsamer Projekte und Verbundlösungen.

Ad hoc-Arbeitsgruppen

Die ad hoc-Arbeitsgruppen werden als Instrument für die interkantonale Zusammenarbeit, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und die Harmonisierung positiv beurteilt. Die personelle und finanzielle Beteiligung des BFE bei der Bearbeitung von anstehenden Fragen wird von den Kantonen als wichtig erachtet.

Energiefachstellen

Die kantonalen Energiefachstellen sind mit wenigen Ausnahmen ressourcenmässig sehr knapp dotiert. Gerade von Seiten des BFE wird darauf hingewiesen, dass eine erfolgreiche Zusammenarbeit und Erfolge in der Energiepolitik nur sichergestellt seien, wenn die

Ressourcen bei den Kantonen auch vorhanden sind³. Mangelnde personelle Ressourcen bei den Kantonen beschränken die Kapazität zur gemeinsamen Erarbeitung von Problemlösungen. Es sind weitgehend immer wieder die gleichen Personen, die aktiv in Zusammenarbeitsgremien mitwirken⁴.

Als Schwachstelle wird in verschiedenen Kantonen die Einordnung der Energiefachstellen in die Verwaltungsstrukturen bezeichnet. Es besteht die Tendenz, die Energiefachstellen in einzelnen Kantonen in der Verwaltung hierarchisch tiefer einzustufen. Das erschwert die Kommunikation zur Energiedirektion und mindert den Einfluss in der Verwaltung. Daneben wird befürchtet, dass die meist technisch orientierte fachliche Besetzung der Energiefachstellen teilweise zu Know-how-Defiziten führen könne, wenn es um die aktive Vermarktung von Produkten und Umsetzung von Aktionen gehe.

Der Informationsaustausch zwischen dem BFE und den Kantonen wird unterschiedlich beurteilt. Vorhandene Informationsmittel werden zwar geschätzt (z.B. Energiepolitisches Bulletin), aber als ausbaufähig betrachtet. Gewünscht sind aktuelle, kurze, prägnante Informationen.

Der Bericht "Stand der Energiepolitik in den Kantonen" wird als Informationsmittel von den Kantonen kaum verwendet. Auch der Jahresbericht E2000 wird als zu unhandlich bezeichnet.

Bundesamt für Energie

Das Bundesamt für Energie unterstützt die Zusammenarbeit aktiv und engagiert sich mit erheblichen Ressourcen (bspw. mit dem Dienst Zusammenarbeit mit den Kantonen, der Mitarbeit in Arbeitsgruppen, der Ausarbeitung von Vollzugshilfsmitteln, der finanziellen Unterstützung von Projekten der Kantone etc.).

Aus Sicht der Kantone ist die Zusammenarbeitskultur bei den einzelnen Abteilungen resp. Sektionen des BFE sehr unterschiedlich. Die Energiefachstellen fühlen sich teilweise nicht als Partner ernst

³ vgl. dazu den 7. Jahresbericht des Aktionsprogrammes Energie 2000: Die personellen Ressourcen der Energiefachstellen wurden in den letzten Jahren um rund 12% und die finanziellen Mittel um mehr als 50% reduziert.

⁴ Bei der Zusammenarbeit im Rahmen der Baudirektorenkonferenz, deren Mechanismen ähnlich funktionieren, kann auf ganz andere Ressourcen zurückgegriffen werden, so dass das "Milizsystem" auch bei grossen, komplexen Aufgaben funktionsfähig bleibt. Bei Themen, die für die Kantone von grossem Interesse sind, ist es offenbar auch im Energiebereich möglich, genügend Kapazitäten freizustellen (vgl. Arbeitsgruppe der Alpenkantone Wasserkraftnutzung)

genommen resp. übergangen (Bsp. Bericht zur Aus- und Weiterbildung). Kritisch erwähnt wird, dass das BFE nach aussen in verschiedenen Fragen nicht geschlossen erscheine, teilweise eine einheitliche Geschäftspolitik fehle und die Sektionen teilweise nur unzureichend über die Aktivitäten der Kantone informiert seien.

Weitere Bundesprogramme (Energie 2000, DIANE etc.)

Der Einbezug der Energiefachstellen in die Leitung des Ressorts "Öffentliche Hand" hat wesentlich zu einer verbesserten Zusammenarbeit beigetragen. Auch der Informationsaustausch hat sich nach Einschätzung der Kantone in letzter Zeit verbessert (jährliche Tagungen).

Nach wie vor fühlen sich die Kantone aber zu wenig über die Bundesaktivitäten informiert. Die Vielzahl der Programme erschwere die Übersicht. Zudem seien zu viele Akteure tätig und/oder diese würden durch das BFE nicht genug geführt, so dass die Kantone "übergangen" werden. Da die kantonalen Energiefachstellen in der Regel im Kanton eine zentrale Funktion auch bei der Information ausüben, sind nicht oder schlecht informierte Energiefachstellen ein Hemmnis für die Umsetzung der E2000 Aktionen.

Ebenfalls bemängelt werden die fehlende Übersicht im Subventionsbereich, die zu späte Information oder das Fehlen von Unterlagen.

5 Fallstudie "Umbauter Raum"

5.1 Vorgehen

Zur Erfassung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen resp. der Kantone untereinander im energiepolitischen Aktionsfeld "Umbauter Raum" haben wir verschiedene Personen befragt. Zwei Gruppen können unterschieden werden:

- Vertreter des Bundesamtes für Energie und Leiter von kantonalen Energiefachstellen, welche die Zusammenarbeit aus einer (zum Teil langjährigen) persönlichen Erfahrung beurteilen.
- Personen, welche im "Umbauten Raum" tätig sind und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen von aussen beurteilen. Dabei handelt es sich um einen Ressortleiter von Energie 2000, einen Leiter einer städtischen Energiefachstelle und Präsident einer SIA-Fachgruppe und einen Verbandsvertreter. Mitberücksichtigt sind auch die Ergebnisse aus der ersten Gesprächsrunde, die sich auf das Thema "Umbauter Raum" beziehen.

Zur Strukturierung des Problemfeldes haben wir in einer ersten Runde fünf Interviews durchgeführt. Weitere fünf Interviews dienten der vertieften Erfassung von Erfahrungen in der Zusammenarbeit resp. der Diskussion verschiedener Verbesserungsvorschläge.

5.2 Die wichtigsten Ergebnisse

5.2.1 Ausgangslage

Energiepolitische Bedeutung des umbauten Raumes

Der umbaute Raum macht bekanntlich knapp die Hälfte des schweizerischen Endenergieverbrauches aus (Raumwärme, Warmwasser, Klima/Lüftung, Licht etc.). Die energetische Qualität von Neubauten hat sich bereits stark verbessert, für weitere Verbesserungen sind die technischen Voraussetzungen vorhanden. Im Altbaubestand ist noch ein grosses Sanierungspotential vorhanden.

Erste Priorität in der schweizerischen Energiepolitik haben nach wie vor die Steigerung der Energieeffizienz und der verstärkte

Einsatz der neuen erneuerbaren Energien⁵. Damit ist klar, dass der umbaute Raum auch in Zukunft ein erstrangiges energiepolitisches Handlungsfeld bleibt.

Energiepolitische Aufgabenteilung

Grundlage für die energiepolitische Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bildete bisher das 1985 vereinbarte und seither mehrmals verstärkte Energiepolitische Programm. Die Massnahmen für die rationelle und umweltschonende Energienutzung in Gebäuden waren bisher mehrheitlich im Kompetenzbereich der Kantone (Vorschriften Wärmedämmung und Haustechnik). Der Energieartikel (Art. 24^{octies} BV) übernimmt grundsätzlich diese Aufgabenteilung, indem Massnahmen betreffend den Energieverbrauch in Gebäuden vor allem von den Kantonen getroffen werden⁶.

⁵ Folgerungen des EVED aus dem energiepolitischen Dialog über die langfristige Energie- und Elektrizitätsversorgung sowie das energiepolitische Programm nach 2000. EVED Juni 1997

⁶ Art. 24^{octies}

¹ Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breitgefächerte und sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein.

² Der Bund erlässt Grundsätze für:

- a. die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien;
- b. den sparsamen und rationellen Energieverbrauch.

³ Der Bund:

- a. erlässt Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten;
- b. fördert die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere im Bereich des Energiesparens und der erneuerbaren Energien.

⁴ Der Bund berücksichtigt in seiner Energiepolitik die Anstrengungen der Kantone und ihrer Gemeinwesen sowie der Wirtschaft. Den unterschiedlichen Verhältnissen der einzelnen Gebiete des Landes und der wirtschaftlichen Tragbarkeit ist Rechnung zu tragen. Massnahmen betreffend den Verbrauch von Energie in Gebäuden werden vor allem von den Kantonen getroffen.

Im neuen eidgenössischen Energiegesetz sind im 2. Abschnitt "Gebäudebereich" in Art. 10 verschiedene Gesetzaufträge an die Kantone formuliert⁷.

¹ *Die Kantone schaffen im Rahmen ihrer Gesetzgebung günstige Rahmenbedingungen für die sparsame und rationelle Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien*

² *Sie erlassen Vorschriften über die sparsame und rationelle Energienutzung in Neubauten und bestehenden Gebäuden. Dabei berücksichtigen sie den Stand der Technik und vermeiden ungerechtfertigte technische Handelshemmnisse.*

Die primäre Zuständigkeit der Kantone für das Energierecht (Gebote/Verbote), das den Gebäudebereich tangiert (wie auch ganz generell das kantonale Baurecht), führt im kleinen Binnenmarkt Schweiz zu überproportionalen Informationskosten. Diese können nur minimiert werden, indem die Harmonisierung der technischen Anforderungen und der Vollzug sehr stark vorange-trieben werden.

5.2.2 Instrumentarium

Neben den Vorschriften (Gebote/Verbote) setzen Bund und Kantone eine ganze Anzahl weiterer Instrumente ein, um im umbauten Raum die Energieeffizienz zu steigern und vermehrt erneuerbare Energien einzusetzen:

- Information, Beratung, Weiterbildung
- Förderung von Pilotanlagen, Anwendung erneuerbarer Energien und Massnahmen zur rationellen Energienutzung
- Forschung und Entwicklung
- Vorbildwirkung bei eigenen Bauten und Anlagen
- Raumplanung/Energieplanung

Das BFE wirkt durch eine Vielzahl von freiwilligen Aktionen, Aktivitäten und Programmen im umbauten Raum mit, so dass sich Zusammenarbeits- und Koordinationsfragen sehr häufig stellen:

- Unterstützung der Kantone im Vollzug (Bearbeitung von Vollzugshilfsmitteln wie Vollzugsordner, Merkblätter etc.), technische und rechtliche Beratung bei Vollzugsfragen,

⁷ Fassung des Ständerates, nach Beratungen in der Herbstsession 1997

- Erarbeiten von Richtlinien (z.B. Abrechnungsmodell für die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung VHKA),
- Erarbeiten von Informationsmaterial zuhanden der Kantone und der Energieberatungsstellen,
- Förderprogramme für Energietechnologien (z.B. Ökobau, Betriebsoptimierung, Tageslichtnutzung),
- Aktionsprogramm E2000 mit den Aktivitäten der Ressorts (Wohnbauten, öffentliche Hand, Spitäler etc.),
- Unterstützung von Pilot- und Demonstrationsanlagen,
- Subventionsprogramme für erneuerbare Energien,
- Vertretung in Kommissionen von Fachverbänden und internationalen Gremien.

Zusätzlich hat der Bund mit dem Energienutzungsbeschluss einige Verbote/Gebote im umbauten Raum eingeführt (u.a. die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung und die Bewilligungspflicht für diverse Anlagen). Diese haben zu Überschneidungen mit bestehenden kantonalen Regelungen geführt. Mit dem neuen Energiegesetz fallen solche Regelungen dahin, resp. wird die Kompetenz wieder an die Kantone delegiert.

Für die Zusammenarbeit sind neben der Vertretung des BFE bei der Energiedirektorenkonferenz resp. dem Vorstand folgende Strukturen etabliert⁸:

- der Vorstand der Energiefachstellenkonferenz mit einem BFE-Vertreter,
- die Arbeitsgruppe 1 "Harmonisierung, Energie im Hochbau",
- die Vertretung der Kantone in E2000-Ressorts.

Zudem stellt das BFE immer wieder finanzielle und personelle Ressourcen zur Unterstützung von interkantonalen Projekten zur Verfügung und schafft damit die Voraussetzungen, dass Projekte überhaupt angegangen und umgesetzt werden können.

Als Fazit kann festgestellt werden, dass heute ein sehr intensives Geflecht der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit entsprechend vielen Schnittstellen besteht.

⁸ vgl. dazu auch die Ausführungen im allgemeinen Teil (Kapitel 4)

5.2.3 Beurteilung der Zusammenarbeit aus der Sicht der Betroffenen

Generelle Beurteilung

Aus Sicht der Bundesvertreter ist die Zusammenarbeit generell gesehen gut, aber verbesserungsfähig. Im Selbstverständnis der Vertreter des BFE ist es klar, dass der Bund die Kantone mit Vollzugshilfen, Merkblättern etc. unterstützt. Das soll auch in Zukunft so bleiben. Das BFE versteht sich als direkter Ansprechpartner für die (national organisierten) Fachverbände. Nach Rücksprache mit den Kantonen⁹ regelt in erster Linie das BFE mit den zuständigen Fachverbänden, was als Stand der Technik gilt. Das BFE hat die finanziellen und personellen Ressourcen, um aktuelle Fragen des Vollzuges bearbeiten zu können. Auch Aussenstehende machen die Erfahrung, dass Probleme effizient zusammen mit dem BFE gelöst werden können (Merkblätter, Vollzugshilfen).

Die Beurteilung der Zusammenarbeit aus der Sicht der Kantone ergibt ein punktuell zwar positives, im Gesamteindruck aber durchzogenes Bild. Generell wird der Stellenwert der Zusammenarbeit als hoch, in wichtigen Punkten aber als verbesserungsfähig und notwendig betrachtet. Dem BFE wird von einzelnen Kantonsvertretern durchaus attestiert, dass ernsthaft versucht wird, die Zusammenarbeit gut zu gestalten. Dies werde aber nicht durchwegs von allen Personen resp. Sektionen "gelebt". Diese Einschätzung gilt andererseits auch aus Sicht der BFE-Vertreter für die Kantone. Der Wille zur Zusammenarbeit sei nicht bei allen Kantonen gleich gross!

Auch wenn keine strukturierte und vollständige Befragung aller Energiefachstellen stattgefunden hat, decken sich die Gesprächsergebnisse aus der Fallstudie mit den Ergebnissen der ersten Runde. Unzulässig wäre es, die dargestellten Kritikpunkte nur als isolierte Einzelmeinungen zu betrachten. Allerdings dürfen einzelne Aussagen auch nicht überbewertet werden. Sie geben ein Stimmungsbild wieder, wobei es im einzelnen weniger wichtig ist, ob die Kritikpunkte "wahr" sind oder nicht. Sie widerspiegeln ein Gefühl über die Zusammenbeitskultur, die aus Sicht der Kantone in wichtigen Punkten eingehend überdacht werden muss.

⁹ institutionalisiert in der Arbeitsgruppe 1 "Harmonisierung im umbauten Raum" der Konferenz der kantonalen Energiefachstellen

"Technische" Unterstützung (Vollzugshilfen, Richtlinien)

Das BFE hat in den letzten Jahren eine Vielzahl von Merkblättern und Richtlinien erarbeitet, die von den Kantonen als Vollzugshilfsmittel verwendet werden. Diese Form der Unterstützung wird auch von den Kantonen im Grundsatz als sehr nützlich und positiv betrachtet. Einzelne Vertreter bemängeln allerdings, dass durch die Bearbeitung durch das BFE teilweise praxisferne, nicht vollzugsgerechte und zu detaillierte Lösungen erarbeitet werden.

Definition von Zielsetzungen und Standards

Schwierig wird das Verhältnis dann, wenn nicht rein technische (Vollzugs-) Fragen zu lösen sind, sondern energiepolitische Stossrichtungen definiert werden sollen. Das BFE sieht sich in der Rolle des energiepolitischen Motors, der mit überzeugenden, innovativen Lösungen die energiepolitischen Aktivitäten in den Kantonen voranbringen will. Beispiele sind die Revision der Musterverordnung oder der Baustandard DIANE-Öko-Bau.

Gerade diese Beispiele haben bei den Kantonen zu Irritationen geführt. Die Kantone fühlen sich übergangen oder nicht in die Diskussion einbezogen. Während das BFE bei der Musterverordnung die Vorschläge zur Diskussion stellen wollte, haben verschiedene Kantone dies als Einmischung in eine Angelegenheit empfunden, wo sie zuständig sind.

Auch die jüngsten Diskussionen um das Thema "Minergie-Standard" sind unerfreulich verlaufen und haben zu verhärteten Fronten geführt. Die Gründe für diese Entwicklung sind wohl zu einem grossen Teil darin zu suchen, dass die zu verfolgende Strategie im umbauten Raum und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht explizit formuliert und ausdiskutiert worden sind.

Eine gegenseitige Abstimmung wird vor allem dann schwierig, wenn bereits weitgehende Vorarbeiten geleistet worden sind (DIANE-Programm seitens des Bundes, Minergie seitens der Kantone). Es ist eine für die aussenstehenden Beobachter unerklärliche Verhärtung der Standpunkte festzustellen. Die mangelnde Führung, die ungenügende bilaterale Absprache der Führungsorgane (Vorstand Energiefachstellenkonferenz, Amtsleitung BFE) resp. das nicht konsequente Durchsetzen der Vorgaben haben ebenfalls zu der aktuellen Situation geführt. Ein Kompromiss konnte mittlerweile wohl erzielt werden, indem beide Standards

"gleichberechtigt" weiterbestehen. Allerdings kann dieser Zustand im Hinblick auf die Marktteilnehmer nicht befriedigen.

Energie 2000/freiwillige Aktionen

Aus den Gesprächen mit den Kantonen sind verschiedene positive Meldungen über die punktuelle Zusammenarbeit hervorgegangen. Direkte persönliche Kontakte fördern das Vertrauen und die Akzeptanz der Ressortaktivitäten. Einzelne Ressorts werden mehrfach im positiven Sinne genannt (bspw. Spitäler). Andere werden allerdings auch negativ beurteilt resp. nicht genannt, weil sie (in der deutschen Schweiz) fast unbekannt sind (z.B. Ressort Gewerbe).

Der generelle Eindruck ist allerdings, dass aus Sicht der Kantonsvertreter vor allem bei den freiwilligen Aktionen des Bundes (E2000, DIANE) die grössten Probleme in der Zusammenarbeit Bund/Kantone liegen. Obwohl vom BFE sehr grossen Wert auf den Einbezug der Kantone (Vertreter der Kantone in der Ressortleitung, Charta der Zusammenarbeit mit den Kantonen) resp. die Information (u.a. jährliche Informationstagungen mit allen Ressortleitern) gelegt wird, sind die Klagen seitens der Kantone relativ häufig. Der Überblick über die Vielzahl von laufenden Programmen und Aktionen des BFE resp. E2000 ist nicht überall vorhanden und wird als Mangel empfunden ("*undurchsichtige Strukturen*"). Die Organisation und die Abläufe des Aktionsprogrammes E2000 werden von den Kantonen als wenig transparent und ineffizient bezeichnet. Was in den DIANE-Programmen geschah oder geschieht ist den Kantonen meist schlecht bekannt. Auch die (bspw. von Ressortleitern) belegbare Tatsache, dass "reklamierende" Kantone vorgängig informiert worden sind, kann ein Grundproblem nicht aus der Welt schaffen: Die Vielzahl von Akteuren und Aktionen führt zu "Verarbeitungsproblemen" bei den Kantonen resp. fast zwangsläufig zu Informationspannen.

Aus Sicht der Kantone erhalten sie (zu) viele Unterlagen, deren Verwendung für sie unklar ist (Beispiel Heizungs-Check-Up). Die Eigendynamik der Ressorts (resp. Aktionen) gepaart mit mangelnder Absprache mit den Kantonen führt zu Doppelspurigkeiten (Bsp. Hauswartkurse, Subventionen für Sonnenkollektoren) und zu wenig abgestützten Aktionen (Beispiel Heizungs-Check-up), bei denen die erwartete Rolle der Kantone oft unklar sei. Die Vertreter des BFE haben hier eine andere Beurteilung. Die von ihnen vorbereiteten Aktionen seien in aller Regel mit Kantonsvertretern vorbesprochen.

Von den Kantonsvertretern kritisiert wird auch der teure Perfektionismus ("*Luxuslösungen, die sich die Kantone nie leisten würden*"), der in vielen Ressorts gepflegt werde ("*jedes Ressort, jede Aktion hat einen eigenen Ordner!*"). Die Meinung ist verbreitet, dass die Ressorts von Energie 2000 zu viel Geld hätten.

Berücksichtigung von Kantonsanliegen

Ein weiterer Kritikpunkt seitens der Kantone liegt bei der man-
gelnden Berücksichtigung der Anliegen der Kantone. Vernehmlassungsantworten würden nicht berücksichtigt und in der Regel erfolge auch keine Rückmeldung oder Begründung, wieso die kantonale Stellungnahme nicht berücksichtigt worden ist. Verschiedene Vertreter bemängeln, dass keine effektive Zusammenarbeit - ein gemeinsames Erarbeiten - stattfindet, sondern die Kantone zu mehr oder weniger pfannenfertigen Lösungen Stellung nehmen müssen, an denen dann in der Folge höchstens marginale Korrekturen vorgenommen werden.

Von Seiten der BFE-Vertreter wird zu diesem Punkt ausgeführt, dass leider oft keine Reaktionen resp. Inputs seitens der Kantone (Bsp. Musterverordnung) eintreffen. Zudem seien die Antworten teilweise kontrovers, was die Suche nach mehrheitsfähigen Lösungen erschwert. Handkehrum stellen BFE-Vertreter auch fest, dass ihre fachliche Meinung bei den Kantonen oft gar nicht gefragt ist.

Ein weiterer "Vorwurf" seitens der Kantone ist, dass vom BFE erarbeitete Vorschläge in der Regel zu starr, zu kompliziert und wenig vollzugstauglich seien (bspw. das Investitionsprogramm E2000¹⁰). Wenn Initiativen seitens einzelner Kantone oder Kantonsgruppen vom BFE nicht unterstützt (Ratgeber der Ostschweizer Kantone, Beteiligung der Zentralschweizer Kantone an der Altbausanierungsmesse) resp. "behindert" werden (Minergie, Selbstbau in der Ostschweiz), sind die Begründungen aus Sicht der Kantone oft nicht nachvollziehbar resp. das Gefühl bleibt hängen, dass das BFE nur seine Lösungen durchsetzen will. Von Seiten des BFE wird dazu ins Feld geführt, dass aufgrund parlamentarischer Vorstösse oft ein ungewollter Zeitdruck entsteht, so dass für die einvernehmliche Zusammenarbeit mit den Kantonen zu wenig Zeit bleibt.

¹⁰ Das BFE sieht sich allerdings durch den Erfolg des Investitionsprogrammes in der geleisteten Arbeit bestätigt.

Dienst Zusammenarbeit mit den Kantonen

Der Dienst Zusammenarbeit mit den Kantonen übernimmt mit dem Sammeln und Verbreiten von Informationen (Energiepolitisches Bulletin) eine wichtige Aufgabe. Darüber hinaus ist der Dienst für die Förderung der Zusammenarbeit noch nicht im gewünschten Ausmass tätig. Bemängelt wird, dass gerade auch BFE-intern die Kommunikation bisher nicht optimal gespielt hat, so dass sich einzelne Sektionen mit ihren spezifischen Anliegen eher schlecht vertreten fühlten. Der Dienst hat bis heute eher passiv gewirkt. Eine aktive Rolle in der Koordination ("vernetzen") zwischen Bund und Kantonen ist aber dringend notwendig.

Organisation des BFE

Die organisatorischen Voraussetzungen haben sich in letzter Zeit durch die Straffung der Programmvielesart und klarer Zuweisung der Ressorts an die Sektionen resp. Personen verbessert.

5.2.4 Strukturelle Probleme bei der interkantonalen Zusammenarbeit

Divergierende gesetzliche Regelungen

Die Zusammenarbeit ist erschwert durch die Tatsache, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen in den Kantonen unterschiedlich sind. Unterschiedlich waren und sind auch die energiepolitischen Prioritäten in den einzelnen Kantonen. Ein Konsens zu einer einheitlichen Vollzugshilfe (bspw. bei den Klimaanlageanlagen) ist deshalb objektiv schwierig. Hinzu kommen persönliche Präferenzen einzelner Arbeitsgruppenmitglieder. Durchaus selbstkritisch stellen die Energiefachstellen deshalb auch fest, dass sie oft nicht in der Lage sind, geschlossen und konsequent aufzutreten. Diese Schwäche wird zwar durch die fachliche oder finanzielle Unterstützung des BFE aufgefangen. Mindestens psychologisch kann dies aber dazu führen, dass die Lösung von den Kantonen nicht als "eigene" Problemlösung akzeptiert ist.

Harmonisierung von Vorschriften

Die Harmonisierung der Vorschriften ist auf der Basis der Musterverordnung, die wiederum die aktuellen Empfehlungen und Normen der Fachverbände berücksichtigt, im Grundsatz zwar schon recht weit fortgeschritten. 13 Kantone wenden SIA 380/1 gemäss den Präzisierungen der Musterverordnung an. In 9 Kantonen kommt die Norm unverändert zum Zuge. Vier Kantone kennen

immer noch Wärmedämmvorschriften gemäss SIA 180/1. Im Detail sind aber eine Vielzahl von kantonsspezifischen Spezialregelungen zu finden. In der Regel sind diese energetisch von untergeordneter Bedeutung (unterschiedliche Regelungen betreffend Betriebsstundenzähler, Bedarfsnachweis Klimaanlage u.ä.). Einer weiteren Harmonisierung steht von der Sache her nichts im Wege. Die SIA Norm 380/1 wird momentan überarbeitet und eurokompatibel gestaltet. Damit kann auch längerfristig auf dieser Norm aufgebaut und harmonisiert werden, ein Postulat das für die Baubranche von grosser Wichtigkeit ist. Wichtig ist, dass die Überarbeitung der Musterverordnung zeitlich nicht vorgezogen wird, sondern koordiniert mit der neuen CEN-Norm (bisher SIA 380/1) erfolgt.

Eine zweite Schwierigkeit für die Harmonisierung ergibt sich aus unterschiedlichen Prioritäten resp. Interessenslagen der Kantone. Kompromisse sind u.a. deshalb schwer zu finden, weil die Problemlagen sehr unterschiedlich sind (Klimaanlagen sind für die städtischen Kantone von Bedeutung, für die ländlichen aber sehr viel weniger). Unterschiedliche Prioritäten führen z.B. dazu, dass ein Kanton weitergehende, differenzierte Anforderungen festlegt. Der politische Druck für die weitgehende Harmonisierung ist offensichtlich noch nicht sehr gross, das führt dazu, dass in den Arbeitsgruppen die Bereitschaft für Konsenslösungen nicht sehr ausgeprägt ist. Eine grundsätzliche Überprüfung der energiepolitisch relevanten Stossrichtung gerade auch im Haustechnikbereich, der durch sehr viele Detailvorschriften und kantonale "Spezialitäten" gekennzeichnet ist, ist vordringlich.

Der noch geringe Druck führt offenbar auch dazu, dass die Mitarbeit in den Harmonisierungsgremien nicht überall mit dem gleichen Interesse und Engagement vor sich geht. Das technische Know how für ganz spezifische technische Probleme ist nur bei ganz wenigen Energiefachstellen vorhanden. Das führt zur Delegation an das BFE resp. dazu, dass das BFE mit einigen wenigen Energiefachstellen intensiven Kontakt pflegt. Kontakte zu den Fachverbänden laufen vor allem über die Vertreter des BFE.

Ressourcen

Ein sehr zentrales Problem sind die mangelnden personellen, finanziellen und fachlichen Ressourcen bei den kantonalen Energiefachstellen. Die Beteiligung in den Arbeitsgruppen der Energiefachstellen konzentriert sich auf einige wenige Kantone. Die Mitwirkung in interkantonalen Organisationen (Fachstellen-

konferenz, Arbeitsgruppen) beschränkt sich vielfach auf die Teilnahme an der Sitzung, für die Sachbearbeitung fehlt die Zeit. Fachtechnisches Know-how ist teilweise nur bei den grösseren Kantonen verfügbar. Mangelnde finanzielle Ressourcen erfordern in vielen Fällen, dass das BFE Projekte zur Hälfte oder mehr mitfinanziert.

Funktion der Energiefachstellenkonferenz

Generell wird von vielen Gesprächsteilnehmern festgehalten, dass die Energiefachstellenkonferenz in der heutigen Form und den heutigen Abläufen für die effiziente Problemlösung ungenügend ist. Die Formen sind teilweise überholt. Wichtige Themen wie bspw. der Minergiestandard werden in der Konferenz nicht oder nur am Rande behandelt. Strategische Inhalte fehlen weitgehend. Die Konferenz hat keine entscheidungsorientierten Strukturen. Sie wird deshalb als Führungsorgan für die Lösung "technischer" Probleme nicht wahrgenommen und hat für Aussenstehende (Verbände, Ressortleiter) nur sehr marginale Bedeutung. Inhaltlich werden die Fachstellenkonferenzen vor allem vom BFE bestritten. Inhaltliche Diskussionen unter den Kantonen finden meist nur inoffiziell und am Rande der Konferenz statt.

Kompromissfähigkeit der Kantone

Kritisiert wird (von Kantons- und BFE-Vertretern) aber auch die teilweise mangelnde Kompromissbereitschaft einzelner (grösserer) Kantone, die zu wenig Rücksicht nehmen auf die Möglichkeiten kleinerer Kantone. Die fehlende Einigkeit unter den Kantonen führt zu einer geschwächten Position gegenüber dem BFE, vor allem dann, wenn anlässlich von Energiefachstellenkonferenzen die Differenzen vor den BFE-Vertretern ausgetragen werden!

5.2.5 Schwerpunkte der zukünftigen Politik im umbauten Raum

Die Wahl des Instrumentariums

Die Art und Weise, wie die Energieeffizienz im umbauten Raum zukünftig noch verbessert werden soll, d.h. die Wahl des Instrumentariums, hat Einfluss auf die Zusammenarbeit.

Der Bereich Vorschriften scheint aus der Sicht der aussenstehenden Fachleute wie auch verschiedener Energiefachstellenleiter ausgereizt. Einerseits scheint es in der heutigen Situation kaum denkbar, weitere substantielle Verschärfungen der Vorschriften zu realisieren. Die politisch aktuellen Deregulierungstendenzen, aber

auch die konjunkturelle Lage des Baumarktes, die keine kostensteigernde Vorschriften mehr erträgt, lassen Verschärfungsabsichten als illusorisch erscheinen. Die künftige Energiepolitik muss verstärkt auf neuen, marktwirtschaftlich orientierten Instrumenten aufbauen. Ein eigentliches Marketing für effiziente Energienutzung im umbauten Raum scheint vordringlich. Als Themen für die effiziente Energienutzung stehen im Vordergrund: die Sanierung des bestehenden Gebäudeparkes, insbesondere der öffentlichen Bauten, und die rationelle Elektrizitätsnutzung.

Ein weiterer Aspekt ist die Tatsache, dass in der heutigen Zeit, Eingriffe des Staates verstärkt mit Skepsis beobachtet werden. So weist z.B. ein Ressort aufgrund seiner Erfahrungen darauf hin, dass ein paralleler Auftritt von Ressort und Energiefachstelle nicht sinnvoll ist resp. kontraproduktiv wirken könnte, weil bspw. Hauseigentümer gegenüber dem Staat sehr misstrauisch sind und weitere staatliche Massnahmen ablehnen. Demgegenüber würden sie sich gegenüber privaten Aktionen resp. Trägern aufgeschlossener zeigen. Freiwillige Aktionen dürften deshalb im Verhältnis zu Geboten/Verboten an Gewicht gewinnen. Diese Tendenz könnte sich insbesondere verstärken, wenn marktwirtschaftliche Anreize eingeführt werden (Energieabgaben).

Kompetenzregelung gemäss Entwurf zum Energiegesetz

Das eidgenössische Energiegesetz legt teilweise explizit und zum Teil implizit folgende Zuständigkeiten für Massnahmen fest, die den umbauten Raum betreffen:

Darstellung 4: Zuständigkeiten im umbauten Raum

Instrumente	Bund	Kantone
Vorschriften für die rationelle Energienutzung in Neubauten und bestehenden Gebäuden	-	1
Information	1	2
Beratung	2	1
Aus- und Weiterbildung	1	2
Forschung	1	2
Förderung Pilot- und Demonstrationsanlagen	1	2
Förderung Energie- und Abwärmenutzung	1	2
Anforderungen an Anlagen, Fahrzeuge und Geräte	1	-

Eindeutige Zuordnungen sind nur bei den Vorschriften (Kantone) und den Anforderungen an Anlagen, Fahrzeuge und Geräte (Bund) definiert. Bei den übrigen Instrumenten sind die Zuständigkeiten geteilt resp. implizit eine Rangordnung eingeführt. Als Beispiel Art. 12 Aus- und Weiterbildung: *"Der Bund fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Aus- und Weiterbildung ..."*. In der Tabelle ist die aus diesen Formulierungen abgeleitete primäre Zuständigkeit mit "1" markiert.

Damit ergeben sich auch in Zukunft viele Schnittstellen, die zu koordinieren sind. Die Zusammenarbeit muss weiterhin spielen und gut organisiert sein.

Zusätzlich stellt sich die Frage der freiwilligen Massnahmen durch den Bund. Wie bereits erwähnt greift der Bund mit den freiwilligen Massnahmen im umbauten Raum heute stark in einen Bereich ein, der gemäss Energieartikel in erster Linie von den Kantonen politisch zu bearbeiten ist (*"Massnahmen betreffend den Verbrauch von Energie in Gebäuden werden vor allem von den Kantonen getroffen"*).

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, welche Aktivitäten der Bund in Zukunft im umbauten Raum noch wahrnehmen soll resp. wie die Kantone die Verantwortung politisch wahrnehmen. Mit den in Aussicht gestellten Globalbudgets (Art. 16 Energiegesetz) sollen die Kantone vermehrt eigene Förderprogramme entwickeln

können. Eine intensivere Diskussion über die Rollenteilung ist zwingend. Bereits heute ist erkennbar, dass die Erwartungen über die Ausgestaltung dieses Instrumentes seitens des BFE und der Kantone sehr unterschiedlich sind.

Insbesondere um die im Energiegesetz geforderte Vermeidung von Handelshemmnissen voranzubringen, muss auf der Ebene der Kantone die Bereitschaft für gemeinsame Lösungen, für allseits akzeptierte Kompromisse spürbar gestärkt werden. Eine intensive Diskussion unter den Kantonen sollte klären, in welchen Bereichen die Harmonisierung von Vorschriften und Aktionen zu 100% voranzutreiben sind (bspw. technische Berechnungsverfahren, Anforderungen an Haustechnik etc.) und wo eine Politik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten ohne grössere Probleme möglich ist (bspw. bei den Systemanforderungen oder dem Anteil maximal zulässiger fossiler Energien).

5.3 Folgerungen und Massnahmen

Im umbauten Raum existieren mit den verschiedenen Instrumenten sehr viele Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen einerseits und zwischen den Kantonen andererseits. Dies wird mit dem im Energiegesetz getroffenen Regelungen auch in Zukunft so bleiben.

Auf der Seite der Kantone sind zwar Vorstellungen über die Schwerpunkte der Energiepolitik mitentwickelt worden: Beispiele sind das Energiepolitische Programm von Bund und Kantonen aus dem Jahre 1985, das Programm der Kantone für die 2. Halbzeit von Energie 2000, das Investitionsprogramm E2000 oder der Standpunkt der Kantone zu einem Anschlussprogramm "Energie 2000 plus". Die Zusammenarbeit war vor allem auf der Ebene Energiedirektorenkonferenz/EVED resp. BFE intensiv. Die formulierten Zielsetzungen sind aber in der Regel noch zu abstrakt; die Umsetzung auf der operationellen Ebene (Energiefachstellen/Sektionen BFE) noch zu wenig konkretisiert.

Die Kantone müssen verstärkt den Beweis antreten, dass sie ihre energiepolitische Rolle wahrnehmen. Das heisst u.a. auch, dass mehr eigene Ressourcen eingesetzt werden und die Zusammenarbeit untereinander deutlich intensiviert wird.

Andererseits muss das BFE die Bereitschaft zu einer echten Partnerschaft mit den Kantonen glaubwürdiger praktizieren. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Arbeit des BFE sind bisher zu wenig

transparent und bekannt. Als Beispiel kann das Vorgehen bei den Bereichsprogrammen des BFE 1996 - 99 dienen. Den Kantonen ist Ende Juni 1997 ein Schreiben "zur Information" mit den Entwürfen der Zusammenfassungen der einzelnen Programme zugegangen. Eine breite Diskussion und Absprache mit den Kantonen hat nicht mehr stattgefunden. Allerdings offenbart sich an diesem Beispiel ein strukturelles Problem der Zusammenarbeit. Für das BFE sind die Kantone Partner unter vielen. In der Arbeitsgruppe, welche die Bereichsprogramme diskutiert haben, sind eine Vielzahl von weiteren Gruppierungen vertreten (Bauwirtschaft, Verbände etc.). Die Kantone sind zwar auch durch eine Person vertreten. Die Kommunikation innerhalb der Konferenz der kantonalen Energiefachstellen hat offensichtlich nicht funktioniert, so dass die Kantone die Bereichsprogramme als reine "BFE-Produkte" wahrgenommen haben.

Zur Verbesserung der Zusammenarbeitskultur schlagen wir folgende Massnahmen vor:

5.3.1 Strategiepapier für den umbauten Raum

Die Kantone erarbeiten zusammen mit dem EVED/BFE sowie unter Einbezug weiterer relevanter Partner (Verbände) eine Strategie für den umbauten Raum (Zeitplan für Energiestandards bei Neubauten und bestehende Bauten). Als Basis kann der SIA Absenkepfad dienen.

Gleichzeitig sind die Instrumente (Verschärfung der Anforderungen, Information, Beratung, Weiterbildung etc.) und die Zuständigkeiten für die einzelnen Massnahmen festzulegen. Die Strategie wird als Handlungsauftrag durch die Energiedirektorenkonferenz resp. das EVED verabschiedet. Die Erfolgskontrolle wird verstärkt.

5.3.2 Massnahmenplanung

Aus der festgelegten Strategie sind die Massnahmen mit Inhalt, Zuständigkeit, Zusammenarbeitsform, Finanzierung, Zeitpunkt etc. in einem Mehrjahresprogramm abzuleiten und festzulegen. Innerhalb der gemeinsam formulierten Strategie ist eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anzustreben (wer macht was, wer definiert Anforderungen, wer erarbeitet und finanziert Vollzugshilfsmittel, wer vertritt wen in welchen Gremien etc.). Die Programme des BFE (Bereichsprogramme) müssen vermehrt mit den Kantonen diskutiert werden.

5.3.3 Harmonisierung der Anforderungen

Ausarbeitung eines neuen Musterenergiegesetzes für die Kantone. Anpassung der Musterverordnung nach Verabschiedung der CEN Norm Heizenergiebedarf (bisherige SIA Empfehlung 380/1).

Verbindlicher Auftrag der Energiedirektorenkonferenz an die kantonalen Energiefachstellen zur Harmonisierung der Ausführungsverordnungen. Zeitliche und inhaltliche Vorgaben des Vorstandes der Energiefachstellenkonferenz an die zuständige Arbeitsgruppe.

5.3.4 Straffung der Bundesprogramme

Die Vielzahl der Programme des Bundes (DIANE, Ressort E2000, Forschungsprogramme etc.) multipliziert die Schnittstellen. Eine weitere Straffung im Hinblick auf das Programm E2000+ muss deshalb geprüft werden.

5.3.5 Ausbau der Regionalisierung

Zur Reduktion des Koordinationsaufwandes zwischen Bundesprogrammen und Kantonen, vor allem aber auch zur Effizienzsteigerung der kantonalen Energiepolitik ist die Regionalisierung der Kantone (Westschweiz, Nord-West-Schweiz, Zentralschweiz, Ostschweiz, Tessin) zu stärken. Je nach Entwicklung wäre zu prüfen, wieweit die Strukturen der freiwilligen Aktionen des Bundes an die Regionalisierung der Kantone anzupassen wären. Denkbar ist ein Ausbau der bestehenden Ansätze (Westschweiz, Tessin). Die verstärkte Regionalisierung führt dann zum Erfolg, wenn auch auf dieser Ebene die Zielsetzungen diskutiert, Gemeinsamkeiten und Divergenzen geklärt sind und die Aktivitäten in konkreten Jahresprogrammen festgesetzt werden. Zu prüfen ist die Auslagerung von gemeinsamen Aufgaben durch die Kantone an Dritte (Information, Weiterbildung, Beratung, Vollzugshilfen, Vollzug Subventionsprogramme etc.)

6 Fallstudie "Aus- und Weiterbildung"

6.1 Vorgehen

Die folgende Auswertung beruht auf der Befragung von Schlüsselpersonen, welche sich mit der Aus- und Weiterbildung im Energiebereich befassen. Die Auswahl der Gesprächspartner erfolgte - nach Absprache mit dem Auftraggeber - durch IPSO. Bei der Befragung wurden zwei Gruppen unterschieden:

- Vertreter des Bundesamtes für Energie (BFE) und der kantonalen Energiefachstellen (Mitglieder der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung), welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen aus ihrer persönlichen Erfahrung beurteilen können. Insgesamt handelt es sich um acht Personen, die wir im folgenden als "Interne" bezeichnen.
- Personen, welche sich beruflich mit der Aus- und Weiterbildung im Energiebereich befassen und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen "von aussen" beurteilen können. Konkret handelt es sich um vier Vertreter von Ingenieurschulen, zwei Vertreter von Beratungsbüros, welche im Weiterbildungsbereich aktiv sind, und einen Verbandsvertreter. Diese insgesamt sieben Personen bezeichnen wir im folgenden als "Externe".

Bei der Durchführung wurde ein abgestuftes Vorgehen mit folgenden Arbeitsschritten gewählt:

- Durchführung einer ersten Gesprächsrunde mit 15 Expertengesprächen, welche der Ermittlung des Ist-Zustandes diene,
- Auswertung der Gespräche und Formulierung von Verbesserungsvorschlägen durch IPSO,
- Durchführung einer zweiten Gesprächsrunde mit 4 Personen, welche bereits in der ersten Runde befragt wurden, zur Diskussion der Verbesserungsvorschläge,
- Überarbeitung der Ergebnisse und der Folgerungen durch IPSO.

Insgesamt wurden 19 Expertengespräche realisiert.

6.2 Die wichtigsten Ergebnisse der Befragung

6.2.1 Umfeld

Eine grosse Mehrheit der Befragten stellt ein Überangebot und eine sinkende Nachfrage nach Kursen fest. Als Ursache wird die schlechte Wirtschaftslage gesehen, welche dazu führe, dass bei den Investitionen in die Aus- und Weiterbildung gespart wird. Für einen der Befragten gilt dieser Zusammenhang nicht generell: Eine sinkende Nachfrage nach Kursen sei nur dort zu verzeichnen, wo die Weiterbildungsangebote nicht neues Wissen vermitteln, also selbst zuwenig innovativ sind.

Allgemein wird der Aus- und Weiterbildung aber Entwicklungspotential zugesprochen. Aus wirtschaftlicher Optik werde in der heutigen Arbeitswelt eine kontinuierliche Weiterbildung immer wichtiger, aus politischer Optik seien "weiche" Instrumente im aktuellen politischen Umfeld einfacher zu realisieren als klassische Gebote und Verbote.

6.2.2 Generelle Beurteilung der Zusammenarbeit

Die Externen beurteilen die generelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen unterschiedlich. Ein Teil kann die Zusammenarbeit mangels konkreter Erfahrungen nicht beurteilen. Ein Befragter beurteilt die Zusammenarbeit in letzter Zeit als gut. Für den Rest der Befragten ist die Zusammenarbeit im Einzelfall und projektspezifisch gut, aber ansonsten nicht existent. Die Kritik ist dabei grundsätzlich und geht weit über das Verhältnis zwischen dem BFE und Energiefachstellen hinaus: Bemängelt werden die fehlende Koordination zwischen den vielen Akteuren ("Wildwuchs", "Verzettelung", "fehlende Hierarchie") und der "Kantönligeist".

Die Beurteilung der Zusammenarbeit durch die Internen fällt differenziert aus:

- Alle Befragten beurteilen die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf der Stufe konkreter Projekte (bspw. Führungsgruppe Bau+Energie, Lehrmittel für Berufsschulen) positiv. Sie führe dazu, dass mehr Mittel zur Verfügung stehen, steigere die Qualität der Massnahmen und ermögliche eine breitere politische Abstützung.

- Die Kantonsvertreter fühlen sich über diese projektspezifische Zusammenarbeit hinaus nicht als vollwertiger Partner des BFE. Sie empfinden die Position des BFE als abwehrend und vermissen eine offene Diskussion ("*kein Diskussionsspielraum*", "*Amtsmeinung*", "*keine echte Partnerschaft*"), was gerade beim Konzept des BFE zur Aus- und Weiterbildung zum Ausdruck kam.
- Ein Grossteil der Befragten erachtet daneben sowohl die Zusammenarbeit der Kantone untereinander ("*jeder Kanton macht etwas anderes*") als auch die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Bundesämtern (bspw. BFE und BIGA) als verbesserungsfähig.

6.2.3 Aufgabenteilung

Für Externe ist die Aufgabenteilung unklar und konfus, jeder mache alles. Diese Beurteilung entspricht wieder einem generellen Eindruck, der über die Zusammenarbeit zwischen BFE und Energiefachstellen hinausgeht.

Die Internen schätzen die Situation unterschiedlich ein. Der konkrete Fall wird mehrheitlich wieder positiv beurteilt: Dort wo gemeinsame Projekte beschlossen sind und umgesetzt werden müssen, sei auch die Aufgabenteilung in der Arbeitsgruppe oder in den Subgruppen klar. Generell, bspw. was die Aufgabe der AG als solches oder die grundsätzlichen Rollen des BFE und der Energiefachstellen angehe, sei aber verschiedenes unklar. Auch diese Einschätzung entspricht einem allgemeinen Unbehagen ("*schwierig, Übersicht zu haben*", "*schwierig, generell eine Aufgabenteilung zu definieren*", "*ganz unterschiedliche Bedürfnisse der Kantone*").

Nach ihrer eigenen Rolle gefragt, erwähnen die Kantone v.a. die Vermittlung von Informationen, die Organisation und Administration von Kursen vor Ort, die Nutzung der engen Kontakte zu den kantonalen Ausbildungsinstitutionen und - wenn möglich - die Bereitstellung von finanziellen Hilfen bspw. in Form von Defizitgarantien. Das Konzept zur Aus- und Weiterbildung des BFE sieht die Kantone als einen von verschiedenen Partnern (neben Verbänden und Schulen) und erwartet - neben der projektbezogenen Zusammenarbeit in der AG - v.a. Inputs auf der Bedarfsseite.

6.2.4 Ressourcen

Die Externen sind allgemein der Ansicht, dass die vorhandenen Ressourcen genügen würden. Probleme werden vielmehr im zu grossen Angebot, in der fehlenden Kommunikation und Koordination und der Verzettlung gesehen.

Auch die Internen sehen nicht grundsätzlich ein Ressourcenproblem. Zwar sei die Situation der Kantone sehr unterschiedlich. Einzelne Kantone haben sehr wenig oder zu wenig Mittel für eine gezielte Förderung der Aus- und Weiterbildung zur Verfügung, was auch ihre Möglichkeiten einschränkt, innerhalb einer AG mit anderen Kantonen und dem BFE zusammenzuarbeiten. Andererseits sind die Befragten mehrheitlich der Ansicht, dass die insgesamt verfügbaren Mittel, d.h. die Mittel von Kantonen und Bund zusammengenommen, genügen. Insbesondere die Kantone versprechen sich einen effizienteren Mitteleinsatz durch eine bessere Koordination und Information und die gemeinsame Erarbeitung von Programmen.

6.2.5 Strukturen

Für Externe ist das BFE mehrheitlich der zentrale Ansprechpartner. Auch mit einzelnen Energiefachstellen wird zusammengearbeitet. Die Organe der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (Energiedirektorenkonferenz EnDK, Energiefachstellenkonferenz EnFK und AG) spielen für sie eine geringe Rolle. Sie sind ihnen entweder nicht bekannt oder werden nicht als bedeutend eingestuft (*"wenig Impulse", "zuwenig Zeit, braucht intensiven Einsatz"*).

Interne beurteilen die vorhandenen Strukturen folgendermassen:

- Die Arbeitsgruppe und ihre Subgruppen erachten sie für die aktuelle Zusammenarbeit als geeignet. Sie sei der Motor und das Organ, wo sehr konkrete und gute Arbeit geleistet wird. Für die Kantone bedeutend ist, dass sie nur wenig Ressourcen in die Aus- und Weiterbildung stecken können. Sie erwarten vom BFE eigentliche "Grundlagenarbeit" (bspw. die Identifikation von Angebotslücken und die Erarbeitung von Vorschlägen), um diese dann innerhalb der AG zu diskutieren.
- Die Energiedirektorenkonferenz wird v.a. auf politischem Niveau und bei der Finanzierung als bedeutend erachtet. Teilweise ist seitens der Kantone der Wunsch nach einer stärkeren Führung durch die EnDK und eine Stärkung der Energiefachstellen innerhalb des Kantons vorhanden.

- Die Energiefachstellenkonferenz wird v.a. als Gremium für einen breiten Informationsaustausch, und nicht als Ort für Diskussionen und Entscheide gesehen. Als Haupthinderungsgrund werden die zu breit gelagerten Interessen und Bedürfnisse der einzelnen Kantone genannt.

6.2.6 Informationsaustausch

Der Energiekalender wird durch die Externen positiv beurteilt. Gewünscht werden noch detailliertere Informationen über das jeweilige Angebot (Wer, Was, Wo, Kosten), welche bereits einen Entscheid zur Teilnahme ermöglichen sollen. Ebenfalls gewünscht wird die Straffung des Informationsangebotes (*"erhalte alles dreimal"*). Als gute Beispiele werden die Broschüre des Kantons Bern und "energie extra" des BFE erwähnt.

Interne beurteilen den Informationsaustausch relativ kritisch, wobei dies das eigene Informationsverhalten einschliesst (*"alle sind am Anschlag, das Letzte, woran man denkt, ist dann, Andere zu informieren"*, *"bin nicht auf dem Laufenden, ist aber auch meine Schuld"*). Bereits der Transfer der Informationen von der AG in die Energiefachstellenkonferenz sei ungenügend. Ebenfalls erwähnt werden eine Straffung des Informationsangebotes (*"wir erhalten so viel an Material, vielleicht zuviel"*, *"sollte eine Zeitschrift für alles sein"*) und die Notwendigkeit eines aktiveren Marketings (*"Information alleine reicht heute nicht mehr, es braucht eine zielgruppengerechte Zustellung und Vermittlung"*).

6.2.7 Verbesserungswünsche

Konkret nach Verbesserungswünschen gefragt, stehen für Externe drei Aspekte im Vordergrund:

- eine stärkere Koordination der Aus- und Weiterbildung v.a. auf der Zielebene. Gewünscht wird ein gesamtschweizerisches Gremium, welches eine klare Führungs- und Selektionsfunktion (wie bspw. bei den Fachhochschulen) haben soll und ein nationales Konzept erarbeitet (Was wollen wir? Wie finanzieren wir? Wie setzen wir um?). Zur Umsetzung werden primär Vertreter der Wirtschaft, d.h. Outsourcing-Lösungen und ein geeignetes Controlling-System, gesehen.
- eine bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und zwischen den relevanten Bundesämtern (BFE, BIGA, BFK etc.) und

- die Durchführung eines nationalen Hearings mit allen in der Energieausbildung tätigen Personen und Organisationen inkl. Fachorganisationen (Berufsverbände, Fachlehrerverbände, Ingenieurorganisationen etc.).

Bei den Kantonen lassen sich insbesondere zwei Bereiche identifizieren:

- Die Kantone sprechen dem BFE mit der Entwicklung von Grundlinien und Programmen klar eine Führungsaufgabe zu, gerade weil sie selber zuwenig Mittel zur Verfügung haben. Sie wünschen sich jedoch ein offenes und transparentes Vorgehen, und dass Entscheide gemeinsam mit ihnen gefällt werden. Mehrere Kantonsvertreter erachten Globalbudgets für einzelne Kantone im Bereich der Aus- und Weiterbildung nicht als geeignetes Instrument. Diese würden nur zu einer weiteren Verzettlung der Kräfte führen.
- Mehrere der befragten Kantonsvertreter wünschen sich zudem die "Bereitstellung" verschiedener Kurse (Module), aus denen sie dann - für die Zusammenstellung eines regionalen Angebotes - auswählen könnten.

Das BFE wünscht sich - angesichts der herrschenden Rahmenbedingungen - v.a. eine klare Setzung von Schwerpunkten. Die knappen Mittel müssen nach Prioritäten verteilt und gebündelt werden, um eine weitere Verzettlung zu verhindern. Wichtig sei die Motivation der weiteren Partner, das Aufzeigen von Bedarf und von Profilierungsmöglichkeiten.

6.3 Folgerungen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen

Die projektbezogene Zusammenarbeit zwischen dem BFE und den Energiefachstellen im Rahmen der AG Aus- und Weiterbildung kann positiv beurteilt werden. In diesem Fall ist die Aufgabenteilung klar, werden gemeinsam Ressourcen eingesetzt und sind gute Resultate vorhanden. Defizite bestehen noch beim Informationsaustausch, insbesondere unter den Kantonen. Informationen werden nicht systematisch von der Arbeitsgruppe in die Energiefachstellenkonferenz getragen. Plakativ ausgedrückt ist die Arbeitsgruppe eine Gemeinschaft von interessierten Kantonen, aber nicht eine Vertretung der Kantone.

In bezug auf eine weitergehende Zusammenarbeit zwischen dem BFE und den Energiefachstellen bestehen unterschiedliche Ansichten. Für das BFE sind die Kantone gemäss dem Konzept zur Aus-

und Weiterbildung ein Partner neben anderen. Das BFE erwartet einen Input der Kantone auf der Bedarfsseite, bei der Umsetzung ist punktuell und projektbezogen eine Zusammenarbeit im Rahmen der AG vorgesehen (Führungsgruppe Bau+Energie, Unterrichtsmittel für den Fachunterricht an Berufsschulen). Die Kantone erwarten dagegen eine Zusammenarbeit, welche über einzelne Projekte hinausgeht. Insbesondere verlangen sie eine Diskussion auch auf strategischer Ebene über Ziele, Grundsätze und Massnahmen in der Aus- und Weiterbildung. In ihren Augen soll das BFE bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen eine Führungsrolle übernehmen, aber nicht alleine, sondern zusammen mit den Kantonen als gleichberechtigte Partner entscheiden.

Kantone, welche nur wenig finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung haben, stossen hier auf einen "inneren" Widerspruch zwischen Ansprüchen und Möglichkeiten. Da ihre eigenen Mittel beschränkt sind, erwarten sie vom BFE Führungsarbeit und damit den Einsatz von Ressourcen. Auf der anderen Seite wollen sie über die Verwendung dieser Mittel mitbestimmen können. Das Ressourcenproblem der Kantone stellt sich aber nicht nur bei der Finanzierung von Projekten, sondern auch bei der Arbeit in der AG. Wenn die AG eine aktivere Rolle wahrnehmen will, braucht es u. E. seitens der Kantonsvertreter ein wesentlich höheres zeitliches Engagement, als dies heute der Fall ist (bspw. im Rahmen von 10% der verfügbaren Arbeitszeit). Dass ein minimales Engagement notwendig ist, zeigen auch die Erfahrungen des BFE mit den Verbänden: "Die Praxis zeigte, dass die notwendige Koordination zwischen den Verbänden beim Aufbau eines gemeinsamen Weiterbildungsprogramms eine dynamische Aufgabe ist, die nicht durch ein Gremium sichergestellt werden kann, welches sich 2 bis 3 mal jährlich trifft."

Bei den Kantonen, welche genügend Mittel für eigene Aus- und Weiterbildungsaktivitäten zur Verfügung haben, stellt sich das Problem auf einer anderen Ebene. Hier geht es um die Frage, wieweit die Aktivitäten zwischen dem BFE und den Kantonen - aber auch zwischen Kantonen - aufeinander abgestimmt sind und es nicht zu Doppelspurigkeiten kommt.

Dass bei der heutigen Form der Zusammenarbeit Defizite auf der strategischen Ebene bestehen, verdeutlichen auch andere Aussagen. Generell werden die fehlende Koordination, die Vielzahl der Akteure und die Verzettlung der Kräfte bemängelt, ohne dafür einen bestimmten Akteur verantwortlich zu machen. Dieses "Unbehagen" ist Ausdruck eines generellen Föderalismuspro-

blems. Aufgaben und Kompetenzen sind auf verschiedenste Ämter (Wirtschaft, Erziehung, Energie) und Staatsstufen (Bund und Kantone) verteilt. Eine Koordination der Aktivitäten ist in diesem Fall grundsätzlich schwierig und kann natürlich nicht heissen, dass eine zentrale Stelle mit "Befehlsgewalt" die Aus- und Weiterbildungspolitik der Schweiz im Energiebereich bestimmt. Die Thematik "Energie" ist in den meisten Fällen ein Teilaspekt der beruflichen Aus- und Weiterbildung und lässt sich nicht isoliert betrachten. Aufgrund der aktuellen Kompetenzverteilung muss zur Umsetzung energierelevanter Inhalte mit Verantwortlichen von Verbänden, Fachlehrervereinigungen, Fachhochschulkommissionen etc. zusammen gearbeitet werden.

Wir sind jedoch der Ansicht, dass (im engeren Bereich) der Zusammenarbeit zwischen dem BFE und den Energiefachstellen noch Verbesserungspotential vorhanden ist. Da die Aus- und Weiterbildung im Energienutzungsbeschluss und im Entwurf zum Energiegesetz als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen definiert ist, geht grundsätzlich auch kein Weg an einer Abstimmung der Aktivitäten vorbei. Zudem kann eine Zusammenarbeit zwar projektbezogen erfolgen. Wenn jedoch auf der strategischen Ebene unterschiedliche Vorstellungen bestehen, wird dies auch die konkrete Zusammenarbeit immer wieder hemmen.

Die folgende Darstellung zeigt nochmals die heutige Form der Zusammenarbeit und mögliche Ebenen für eine Vertiefung.

Darstellung 5: Aktuelle Form der Zusammenarbeit zwischen dem BFE und den Energiefachstellen im Bereich der Aus- und Weiterbildung

	strategisch	projektbezogen
Information	teilweise vorhanden	vorhanden
Koordination	(teilweise vorhanden)	vorhanden
Integration		
- gemeinsame Ziele	nicht vorhanden	teilweise vorhanden
- gemeinsame Programme	nicht vorhanden	teilweise vorhanden
- gemeinsame Ressourcen	nicht vorhanden	vorhanden
- gemeinsame Strukturen	vorhanden	vorhanden
- gemeinsame Umsetzung	-	vorhanden

Zur Stärkung der Zusammenarbeit können zwei Stossrichtungen verfolgt werden. Auf der Zielebene kann eine Einigung auf gemeinsame Ziele, Grundsätze und Massnahmen zu einer höheren Wirkung der Aktivitäten beitragen. Auf der Mitelebene kann eine weitere Professionalisierung der Zusammenarbeit, eine verstärkte Arbeitsteilung und eine vermehrte Zusammenlegung von finanziellen Ressourcen zur Verbesserung beitragen. Nach unserer Einschätzung ist primär eine stärkere Zusammenarbeit unter den Kantonen anzustreben. In einer zweiten Phase könnte anschliessend auch die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem BFE verstärkt werden.

Welche konkreten Massnahmen wären dazu denkbar? Gemäss Tabelle unterscheiden wir zwischen den Bereichen "Information", "Koordination" und "Integration".

6.3.1 Die Verbesserung des Informationsaustauschs

Zur besseren Verbreitung des vorhandenen Angebotes bei den Zielgruppen werden detailliertere Informationen über Angebote und eine Straffung der Anzahl Publikationen gewünscht. Zur besseren Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen steht eine verstärkte Information über Absichten und Entwicklungen im Vordergrund. Die Verbesserung des Informationsaustausches ist auch ein Schwerpunkt des Programms Aus- und Weiterbildung des BFE. Teilweise in Übereinstimmung mit diesem Konzept schlagen wir konkret folgende Massnahmen vor:

- die Veröffentlichung eines "Aus- und Weiterbildungsbuches", welches die vorhandenen Angebote detaillierter als im Energiekalender darstellt und vergleichbar macht. Der Beschrieb sollte bspw. die Zielgruppe, die Kosten, den Veranstaltungsort, den Lerninhalt und eine Kontaktperson enthalten. Mit der Massnahme "U2: Marktübersicht" des Aus- und Weiterbildungskonzeptes des BFE ist dieser Schritt bereits vorgesehen.
- die Verbreitung der entsprechenden Angebote über das Medium Internet, bspw. in Form einer "website" mit Verknüpfungen zu den einzelnen Anbietern. Wesentlicher Vorteil wäre der schnelle Zugriff, die Selektion nach bestimmten Such-Kriterien und die Möglichkeit zur laufenden Aktualisierung der Informationen.

- die Unterstützung von ausgewählten Weiterbildungsangeboten durch gezielte und aktive Information mit dem Versand von direct mails, Inseraten in Fachzeitschriften, Pressemitteilungen und Pressekonferenzen, etc.
- die Institutionalisierung eines informellen Informationsaustauschs zwischen allen wichtigen Partnern in der energierelevanten Aus- und Weiterbildung (Bundes- und kantonale Ämter, Fachhochschulen, Fachlehrerverbände, Berufsverbände etc.), bspw. im Rahmen einer nationalen Aus- und Weiterbildungskonferenz, die einmal pro Jahr stattfinden würde. Gegenstand dieser Konferenz könnte der Austausch über aktuelle Aktivitäten, Bedarf, Lücken und zukünftige Stossrichtungen, aber auch die Diskussion von Schwerpunktthemen sein. Mit der Massnahme "U1: Informations- und Koordinationsplattform" des Aus- und Weiterbildungskonzeptes des BFE ist ein ähnlicher Schritt ebenfalls bereits vorgesehen.
- eine konsequente Erfolgskontrolle von durchgeführten Kursen im Sinne eines Qualitätsmanagements (bspw. mit standardisierten Erhebungen bezgl. Anzahl Teilnehmer, Beurteilung von Inhalten und Dozenten, Beurteilung von Attraktivität und Nutzen etc.). Diese "Marktinformationen" stellen eine wesentliche Grundlage für einen effizienten Mitteleinsatz dar. Mit der Massnahme "U9: Marktanalyse" ist eine vertiefende Evaluation vorgesehen. U. E. wäre parallel zu prüfen, ob eine einfache, standardisierte Kursauswertung (Einschätzung durch Teilnehmer) zwingend verlangt werden soll, wenn sich Bund oder Kantone finanziell an Kursen beteiligen.
- die gezieltere Information der Energiefachstellenkonferenz über die Aktivitäten der Arbeitsgruppe.

6.3.2 Die Stärkung der Koordination

Die heutige Form der Zusammenarbeit ist punktuell und operativ. Eine teilweise Koordination der Aktivitäten ist vorhanden. Generell besteht jedoch der Wunsch nach einer vermehrten Koordination auf der Ebene von Zielen und Programmen. Zur Stärkung der Koordination schlagen wir folgende Massnahmen vor:

- die Institutionalisierung des Informationsaustauschs unter den wichtigsten Partnern (vgl. oben), welche im Sinne einer "präventiven" Koordination wirken kann,

- die verbesserte Koordination auf Bundesebene zwischen dem BFE und dem BIGA durch regelmässige Treffen und Absprachen etc.,
- eine verbesserte Koordination zwischen den Energiefachstellen im Rahmen der Regionalkonferenzen und eine gezielte Aufgabenteilung zwischen den Kantonen. Idealerweise sollte die Koordination dabei bereits in der Planungsphase beginnen und nicht "nur" zur Übernahme bereits vorhandener Angebote führen.
- eine verbesserte Koordination zwischen Energiefachstellen und dem BFE durch ein grösseres zeitliches Engagement der Kantonsvertreter in der AG.

6.3.3 Die Stärkung der Integration

Die oben genannten Massnahmen setzen bei der bereits vorhandenen Form der Zusammenarbeit an. Wie erwähnt, funktioniert diese punktuell und projektbezogen gut, und sie kann schrittweise noch verbessert werden.

Je nach vorhandenem Willen zur Verstärkung der Zusammenarbeit könnte daneben auch versucht werden, die Zusammenarbeit auf einer neuen Stufe zu etablieren. Ein qualitativer Sprung in der Zusammenarbeit würde darin bestehen, dass sie - und zwar sowohl zwischen Kantonen als auch zwischen Kantonen und dem BFE - auf der strategischen und konzeptionellen Ebene verstärkt wird. Bei einer derartigen "Integration" können grob folgende Schritte unterschieden werden:

1. Die Erarbeitung eines gemeinsamen Aus- und Weiterbildungsprogramms zwischen dem BFE und den Energiefachstellen. Dieses Programm sollte Ziele, Zielgruppen, Grundsätze, die wichtigsten Massnahmen, Zuständigkeiten sowie einen Budget- und Zeitplan enthalten. Mit dem Aus- und Weiterbildungskonzept des BFE wäre eine geeignete Diskussionsgrundlage vorhanden.

2. Die Klärung der Aufgabenteilung zwischen dem BFE und den Energiefachstellen. Wenn die Einigung auf ein gemeinsames Programm gelingt, ist es u. E. sinnvoll, verschiedene Aufgaben an eine zentrale Stelle zu delegieren und so insbesondere die Kantone arbeitsmässig zu entlasten. Die Festlegung dieser zentralen Aufgaben sollte durch die Beteiligten selbst erfolgen. Folgendes Beispiel dient der Illustration: Die Verantwortung für die Erarbeitung von Schulungsangeboten und -unterlagen, die Schulung von Referenten und die Bereitstellung von Informationsmaterialien - selbstverständlich immer in Zusammenarbeit mit weiteren Partnern - wird an das BFE übergeben. Die Organisation der Kurse und die Feinverteilung der Information über Aus- und Weiterbildungsangebote vor Ort wird über die Kantone sichergestellt.
3. Die Zusammenlegung eines Teils der finanziellen Ressourcen des BFE und der Energiefachstellen im Rahmen des gemeinsam definierten Programmes und für den ganzen Programmbereich Aus- und Weiterbildung.
4. Die Definition einer geeigneten Umsetzungsstruktur mit definierten Mandaten, klaren Verantwortlichkeiten und der Regelung von Aufsichts- und Rechenschaftspflichten. Angesichts der kritisierten Vielzahl der Akteure ist dabei darauf zu achten, nicht zusätzliche Gremien zu schaffen.

Letztlich müssen das BFE und die Energiefachstellen darüber entscheiden, welche dieser Schritte sie als sinnvoll erachten. In einem ersten Schritt scheint uns die Diskussion der Vorschläge in der AG Aus- und Weiterbildung angebracht. Diese könnte dann auch über allfällige weitere Schritte beschliessen.

Grundsätzlich können wir uns die folgenden "Szenarien" vorstellen.

Variante 1: Aus- und Weiterbildung als gemeinsames Programm von BFE und Energiefachstellen

Das BFE und die Kantone fördern die Aus- und Weiterbildung in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und weiteren Partnern. Die AG bereitet ein gemeinsames Programm zwischen dem BFE und den Energiefachstellen vor, welches Ziele, Massnahmen, Budget- und Zeitplan enthält. Das Programm wird durch die EnDK und das EVED formell abgesegnet.

1a: Umsetzung über das BFE

Die Verantwortung für die Erarbeitung von Kursen, Unterlagen und Informationsmaterial wird an das BFE (Fachstelle Aus- und Weiterbildung) delegiert. Das BFE setzt die notwendigen Schritte in Zusammenarbeit mit externen Spezialisten um. Die "Feinverteilung" der Kurse erfolgt - mit Basisunterstützung seitens des BFE - durch die Kantone.

Das Programm zwischen dem BFE und den Energiefachstellen wird periodisch - bspw. einmal pro Jahr - überprüft. Die Fachstelle ist gegenüber den Kantonen rechenschaftspflichtig und erstattet der AG Bericht über den Stand der Arbeiten. Die AG (zur Vermeidung von Doppelmandaten ohne die Vertretung des BFE) beurteilt die Zielerreichung und überprüft das Mandat aus Sicht der Kantone. Formelle Entscheide über das Engagement seitens der Kantone erfolgen durch die EnDK.

1b: Umsetzung über die AG

Die Verantwortung für die Erarbeitung von Kursen und Informationsmaterial wird an die AG inkl. BFE-Vertretung (Fachstelle Aus- und Weiterbildung) als gemeinsames Organ des BFE und der Kantone delegiert. Die AG erhält einen Leistungsauftrag mit einem Globalbudget und setzt die notwendigen Schritte in Zusammenarbeit mit externen Spezialisten um. Die "Feinverteilung" der Kurse erfolgt - mit Basisunterstützung seitens der AG - durch die Kantone.

Der Leistungsauftrag wird periodisch überprüft. Die AG ist gegenüber einem Organ mit Vertretern der Kantone und des BFE (bspw. der Vorstand der EnFK) rechenschaftspflichtig und erstattet Bericht über den Stand der Arbeiten. Dieses beurteilt die Zielerreichung und überprüft das Mandat. Formelle Entscheide erfolgen durch die EnDK und das EVED.

1c: Umsetzung über Externe

Die Verantwortung für die im Rahmen des Programms festgehaltenen Massnahmen wird im Rahmen einer Ausschreibung vollständig an einen externen Partner delegiert (bspw. ein beauftragtes "Aus- und Weiterbildungszentrum"). Das Zentrum erhält einen Leistungsauftrag mit einem Globalbudget und setzt die Massnahmen um.

Der Leistungsauftrag wird periodisch überprüft. Das Zentrum ist gegenüber einem Organ mit Vertretern der Kantone und des BFE (bspw. der AG mit BFE-Vertretung) rechenschaftspflichtig und erstattet Bericht über den Stand der Arbeiten. Dieses beurteilt die Zielerreichung und überprüft das Mandat. Formelle Entscheide erfolgen durch die EnDK und das EVED.

Variante 2: Stärkere Zusammenarbeit unter den Kantonen

Die Einigung auf ein gemeinsames Programm zwischen Bund und Kantonen gelingt nicht. Da für eine sinnvolle Förderung der Aus- und Weiterbildung ein gewisses Mass an Ressourcen vorhanden sein muss ("kritische Masse"), wäre in diesem Fall eine verstärkte Zusammenarbeit der Kantone untereinander anzustreben, mindestens auf dem Niveau der Regionalkonferenzen.

Das BFE könnte - soweit der gesetzliche Rahmen dies erlaubt - die Zusammenarbeit der Kantone durch die Vergabe von Globalbudgets fördern. Es könnte bspw. finanzielle Mittel mit der Auflage zur regionalen Zusammenarbeit vergeben. Als weitere Bedingungen wären der Beitrag zu den Zielen des Bundes, das Vorliegen einer mittelfristigen Planung mit konkreten Massnahmen, das Vorliegen eines Informations- oder Controllingsystemes etc. denkbar.

Grundsätzliches Ziel aller Varianten ist es, Ressourcen zusammenzulegen und die Verantwortlichkeiten klar zu regeln. Wenn die AG (oder weitere Organe wie bspw. die Regionalkonferenzen) eine aktivere Rolle wahrnehmen sollen, ist ein entsprechender zeitlicher Einsatz notwendig. Konkret bedingt dies ein grösseres zeitliches Engagement der delegierten Kantonsvertreter. Als Orientierungsgrösse rechnen wir mit einem Volumen von mindestens 10% der Arbeitszeit. Gesamthaft versprechen wir uns jedoch eine Entlastung der Kantone: Einerseits durch die Delegation von Aufgaben an eine "zentrale" Stelle, andererseits durch eine Reduktion der Mitgliederzahl der Organe.

Die folgende Darstellung gibt abschliessend nochmals einen Überblick über die Varianten:

Darstellung 6: Varianten zur Aufgabenteilung im Bereich Aus- und Weiterbildung

	Variante 1a	Variante 1b	Variante 1c	Variante 2
Ziele/Programm	Bund und Kantone	Bund und Kantone	Bund und Kantone	Regionalkonferenzen
Finanzierung	Bund und Kantone	Bund und Kantone	Bund und Kantone	Bund und Kantone
"Produktion"	BFE	AG	Private	Kantone (regional)
allg. Information	BFE	AG	Private	Kantone (regional)
"Distribution"	Kantone	Kantone	Private	Kantone

7 Synthese

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik hat Tradition und setzt sich aus einer Vielzahl von Formen und Organen zusammen:

- Auf der gesetzlichen Ebene wurde zwar zum ENB aus zeitlichen Gründen "nur" eine konferenzielle Vernehmlassung beim Vorstand der Energiedirektorenkonferenz durchgeführt. Dafür fand bei der Energienutzungsverordnung ein breites Vernehmlassungsverfahren und zusätzlich eine "konferenzielle" Aussprache mit Kantonsvertretern statt. Auch die Entwicklung des Entwurfs zum Energiegesetz oder des CO₂- und des Elektrizitätsmarktgesetzes erfolgte unter starkem Einbezug der Kantone.
- Auf der programmatischen Ebene existiert das 1985 von der Konferenz kantonaler Energiedirektoren zusammen mit dem EVED verabschiedete und mittlerweile weitgehend realisierte energiepolitische Programm. Die Fortsetzung und Verstärkung übernimmt das Programm der Kantone für die zweite Halbzeit von Energie 2000 aus dem Jahre 1996.
- Auf der Ebene des Vollzugs werden im Rahmen der ad hoc Arbeitsgruppen diverse konkrete Projekte wie der Musterordner oder Vollzugshilfsmittel gemeinsam erarbeitet.
- Daneben existieren weitere Formen der Zusammenarbeit wie bspw. die Kantonsbesuche des BFE oder die Existenz eines speziellen Dienstes für die Zusammenarbeit (des BFE) mit den Kantonen.

Generell ist also die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Energiebereich sehr intensiv. Zudem wird sie durch alle Befragten allgemein positiv beurteilt.

Trotzdem zeichnen sich auch die Grenzen der vorhandenen Zusammenarbeit ab. Interessanterweise zeigen dabei alle Ergebnisse - also bspw. auch diejenigen aus der Literaturanalyse - mehr oder weniger in die gleiche Richtung. Dies trifft auch für die Fallstudien zu, bei welchen die Ausgangslage doch recht unterschiedlich ist. Der Bereich "Umbauter Raum" ist an sich prioritäre Aufgabe der Kantone, er ist aber von verschiedenen Instrumenten von der Forschung bis zu freiwilligen Massnahmen betroffen. Der Bereich "Aus- und Weiterbildung" ist dagegen eine geteilte Aufgabe von Bund und Kantonen, und nur ein Instrument, das aber in verschiedenen Bereichen wirken soll.

Die im folgenden aufgeführten Punkte sind u. E. grundsätzlicher Natur.

Zusammenlegung von Ressourcen

Die energiepolitischen Handlungsmöglichkeiten der Kantone sind sehr unterschiedlich. Ein Grossteil der Kantone hat aber nur sehr begrenzte Ressourcen für eine eigenständige und aktive Energiepolitik zur Verfügung. Dies ist u.a. die Folge einer eher geringen Priorität der Energiepolitik. Wir sind jedoch der Meinung, dass dies auch mit der geringen Grösse der Kantone zu tun hat. Die Kantone können ihren Handlungsspielraum also vor allem erhöhen, indem sie Ressourcen zusammenlegen und die Zusammenarbeit untereinander intensivieren. Auch die zunehmende Bedeutung von harmonisierten Vorschriften spricht für eine solche Verstärkung.

Erster Ansatzpunkt für eine stärkere Zusammenarbeit ist der Ausbau der regionalen Zusammenarbeit, wie sie im Rahmen der Regionalkonferenzen bereits in unterschiedlichem Ausmass stattfindet. Dies kann primär aufgabenbezogen erfolgen und sollte bereits bei der Planung von Massnahmen beginnen. Als mögliche Bereiche sehen wir die Aus- und Weiterbildung, die Förderung erneuerbarer Energien und den umbauten Raum (Harmonisierung der Vorschriften und Erarbeitung gemeinsamer Vollzugshilfsmittel).

Damit die Zusammenarbeit nicht nur zu höherem Koordinationsaufwand, sondern insgesamt zu einer Entlastung führt, bedingt dies die Definition eines gemeinsamen Programmes, die Zusammenlegung von Ressourcen und die Aufteilung von Aufgaben. Diese Aufteilung könnte zwischen den Kantonen erfolgen oder sogar zur Delegation an eine "zentrale" Stelle (wenn nicht sogar zu einer Auslagerung) führen.

Wichtig ist u. E., dass die begrenzten Ressourcen der Kantone nicht Hinderungsgrund für eine stärkere Zusammenarbeit sind. Im Gegenteil: Eine stärkere Zusammenarbeit ist notwendig, weil die Kantone zuwenig Ressourcen haben. In diesem Sinne sind auch Globalbudgets für einzelne Kantone nicht a priori gutzuheissen. Zwar könnten sie den Handlungsspielraum eines Kantons erhöhen, die Gefahr ist jedoch gross, dass sie zu einer weiteren Vernetzung führen, solange die Kantone untereinander nicht eine stärkere Zusammenarbeit realisieren.

Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist die Verbesserung der Zusammenarbeitskultur ein wesentlicher Punkt. Viele Formen der Zusammenarbeit existieren, entscheidend ist aber letztlich, wie sie "gelebt" werden. Gut zeigt sich das am Beispiel der Information: Um Beschwerden zu vermeiden, werden die Kantone durch das BFE umfassend mit Informationsmaterial beliefert. Die Fülle der Informationen führt bei den Kantonen wiederum zu Verarbeitungsproblemen, und das Ziel, über Aktivitäten auf dem Laufenden zu sein, bleibt unerreicht. Gerade die Kantone fühlen sich nicht immer als echter Partner des BFE und wünschen sich vermehrt die gemeinsame Erarbeitung von Lösungen.

Für die Kantone heisst dies umgekehrt, dass sie auch in diese Partnerschaft "investieren" müssen. In einer Partnerschaft kann nicht erwartet werden, dass die Arbeiten, bspw. die Bereitstellung von Grundlagen, einseitig durch das BFE erfolgen, die Entscheide aber gemeinsam getroffen werden. Nur wer mitarbeitet, kann auch die Politik mitprägen. Dies gilt insbesondere für die Mitarbeit in den Organen der Zusammenarbeit. Partnerschaft bedingt ein entsprechendes finanzielles, vor allem aber auch zeitliches Engagement. Als Richtgrösse sollten u. E. 10 - 20 Stellenprozente für die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und zwischen Bund und Kantonen zur Verfügung stehen (Arbeitsgruppen, Regionalkonferenzen etc.).

Strategieabstimmung

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen funktioniert vor allem auf der Stufe "Vollzug". Auch auf der strategischen Ebene, d.h. im Verhältnis zwischen EnDK, BFE und EVED ist die Zusammenarbeit gut. Beispiele dafür sind die Zusammenarbeit im Rahmen von Energie 2000, zum Energiegesetz, zum CO₂-Gesetz und zum Elektrizitätsmarktgesetz. Mit verschiedenen programmatischen Ansätzen hat die EnDK auch Inhalte und Vorgehen der Kantone auf der politischen Ebene festgelegt.

Wir sind der Meinung, dass diese "Leitplanken" jedoch noch zu wenig Wirkung auf die alltägliche Zusammenarbeit zwischen dem BFE und den Energiefachstellen haben. Einerseits werden die Programme noch zuwenig in konkrete Vorgaben (Jahresprogramme) für die EnFK umgesetzt, andererseits ist es innerhalb einzelner Bereiche (bspw. Minergie, Aus- und Weiterbildungskonzept) gerade

dort, wo es um strategische Aspekte und Ziele geht, trotzdem zu Problemen in der Zusammenarbeit gekommen.

Weitere Ansätze für die Formulierung einer gemeinsamen Strategie sind durchaus vorhanden: Die Folgerungen des EVED aus dem energiepolitischen Dialog, die Programme der E2000 Ressorts, das Investitionsprogramm Energie 2000, die Bereichsprogramme des BFE. Die gemeinsame Diskussion und Abstimmung von Programmen bedingt auch auf Seite der Kantone eine Verstärkung der energiepolitischen und strategischen Kompetenz. Die Schaffung des vorgesehenen Fachausschusses der EnDK ist deshalb eine Chance, die Politik der Kantone kohärenter und zielgerichteter umzusetzen.

Vernetzung und Aufgabenteilung

Die Globalisierung der Wirtschaft verlangt immer mehr ein international harmonisiertes Vorgehen. Der Nutzen von Vorschriften wird angezweifelt und der Legitimationsdruck steigt. Die Vollzugsaufgaben werden komplexer und die Mittel der öffentlichen Hand stehen unter Druck. Der lokale oder regionale Handlungsspielraum wird dadurch eingeschränkt. Ein Beispiel ist der umbaute Raum, wo die formal an sich klare Aufgabenteilung mit dem durch Energie 2000 stark forcierten Instrument der freiwilligen Massnahmen in Frage gestellt wird.

Wir sind der Meinung, dass in diesem Umfeld die Vernetzung zwischen Bund und Kantonen, insbesondere aber auch mit der Wirtschaft und Privaten, noch stärker an Bedeutung gewinnen wird (bspw. auch im Zusammenhang mit der geplanten Energieagentur).

Neben diesen grundsätzlichen Aspekten erachten wir eine Reihe von Massnahmen für überprüfenswert, die sich konkret an bestimmte Adressaten richten.

Bundesamt für Energie

Für das Bundesamt für Energie stehen u. E. zwei Ebenen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Kantonen im Vordergrund. Einerseits die Verbesserung der Information über die Bundesaktivitäten (als Grundlage für gemeinsame Aktivitäten), andererseits eine aktivere Betreuung der Kantone. Konkret schlagen wir folgende Punkte vor:

- Die Verdichtung und Straffung der Information nach aussen (bspw. mit einem Energie-Telegramm oder einem Internet-Auftritt).
- Die verstärkte Information über Bundesprogramme, aktuell vorhandene Produkte (bspw. Energiesparwochen, Ecofahr-Kurse, Grobanalysen) und laufende Aktivitäten in den Regionalkonferenzen.
- Die Straffung der Programmvvielfalt (Ressorts, Diane) im Rahmen eines Nachfolgeprogramms Energie 2000+.
- Die bessere interne Absprache des BFE bei der Kommunikation mit den Kantonen, bspw. mit dem Einbezug der Abteilung AET bei den Kantonsbesuchen.
- Die aktivere Betreuung der Kantone durch den Dienst für die Zusammenarbeit mit den Kantonen. Dieser könnte stärker als Moderator und Initiator von Aktivitäten wirken und sowohl innerhalb des BFE wie gegenüber den Kantonen das Netzwerk verdichten. Prüfwert erscheint uns auch ein "Rollentausch": Die Funktion dieses Dienstes könnte durch einen "Delegierten der Kantone" übernommen werden, der "vor Ort" beim BFE arbeiten würde.

Energiedirektorenkonferenz

Die Energiedirektorenkonferenz müsste die treibende Kraft zur Verstärkung der Zusammenarbeit unter den Kantonen sein. Folgende Schritte wären dazu denkbar:

- Die Stellung der Energiefachstellen innerhalb der Kantone ist zu verbessern. Die Energiefachstellen sind in der Verwaltung richtig zu positionieren, d.h. möglichst nahe bei der Energiedirektion.
- Die kantonale Stellung ist durch eine inhaltliche Abstimmung energiepolitischer Positionen, die Formulierung einer gemeinsamen Strategie und die bessere Verknüpfung der EnFK mit der EnDK zu stärken. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Aufgabenteilung zwischen dem neu vorgesehenen Fachausschuss und der EnFK geklärt wird und der Informationsfluss funktioniert.
- Das Budget der EnDK ist aufzustocken und auf verschiedene thematische Schwerpunkte zu verteilen. Im Rahmen von Vorgaben ("Leistungsauftrag") würden diese Budgets dann der EnFK zur Umsetzung von Aktivitäten zur Verfügung stehen.

- Die Anforderungen an die Transparenz der energiepolitischen Anstrengungen und Wirkungen der Kantone sind zu erhöhen. Der "Wettbewerb" unter den Kantonen ist durch ein verpflichtendes Monitoring und Benchmarking zu verstärken.

Energiefachstellenkonferenz

Die Aufgaben und Abläufe der EnFK sind zu überdenken. Sie muss auf der technischen Seite das sein, was die EnDK auf der politischen Ebene ist: Ein starker Partner für das BFE. Damit dies möglich ist, sollten unseres Erachtens verschiedene Punkte erfüllt sein:

- Für eine effiziente Arbeit der Konferenz sollte eine Jahresplanung mit Zielen vorliegen.
- Die Mandate für die Arbeitsgruppen und die Vertreter der Kantone in anderen Gremien sind klarer zu definieren und sollten Vorgaben enthalten.
- Die innerhalb der AG und anderen Gremien erarbeiteten Ergebnisse müssen an der Konferenz vorgestellt, diskutiert und sanktioniert werden.
- Der Aktivitätsspielraum des Vorstandes sollte durch erweiterte Kompetenzen gestärkt werden, insbesondere durch eine Budgetkompetenz (im Rahmen von Vorgaben der EnDK).
- Das Sekretariat sollte bei der Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen eine aktivere Rolle wahrnehmen.

Wir empfehlen zur Klärung dieser Fragen eine spezielle Arbeitstagung ohne BFE-Vertreter mit einer breiten Aussprache zu den Aufgaben und Abläufen der Fachstellenkonferenz und zu den strategischen Schwerpunkten für die kommenden fünf Jahre.