

# Evaluation der Wirkungen umgesetzter Massnahmen des Programms Agglomerationsverkehr

## Bundesamt für Raumentwicklung

### Das Wesentliche in Kürze

---

Im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAV) beteiligt sich der Bund finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen. Von Bundesbeiträgen profitieren Letztere, die mit ihren Programmen die Verkehrs- und die Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat die Federführung beim PAV, das eine Verbundaufgabe zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden darstellt.

Mit dem PAV stellt der Bund seit 2009 jährlich zwischen 270 und 360 Millionen Franken zur Mitfinanzierung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen zur Verfügung. Davon wurden insgesamt 5,8 Milliarden Franken zur Mitfinanzierung von Massnahmen der Agglomerationsprogramme der ersten und zweiten Finanzierungsperiode (Generation) sowie die dringenden Projekte mittels Bundesbeschlüssen freigegeben. Die Subvention ist gesetzlich gut verankert und die Ziele und Rahmenbedingungen werden von den Beteiligten weitestgehend akzeptiert.

Die Evaluation geht der Frage nach, ob die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen der Agglomerationsprogramme die beabsichtigten Wirkungen erzeugen. Die Analyse zeigt, dass die Programme neben der Quantität (Anzahl umgesetzter baulichen Massnahmen) die Qualität der Wirkung dieser Massnahmen noch stärker in den Mittelpunkt stellen muss.

#### **Gesamtheitliche Betrachtung beeinflusst die Zusammenarbeit der Institutionen positiv**

Die Agglomerationsprogramme fördern die gemeindeübergreifende Planung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung und haben zur Bildung von interdisziplinären Strukturen über alle Staatsebenen hinweg geführt. Besonders die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden einer Agglomeration stellte für eine Bundessubvention ein Novum dar. Durch die Vernetzung der Institutionen einer Agglomeration verbessert sich die Qualität der Verkehrsplanung. Vereinbarungen zwischen Bund und Trägerschaften führen dazu, dass die baulichen Massnahmen verbindlich umgesetzt werden. Da viele Agglomerationen bei der Umsetzung der Massnahmen zeitlich in Verzug geraten sind, hat der Bund beim Verfahren zusätzliche Fristen eingeführt.

Zielkonflikte, die sich aus der Überschneidung von Agglomerationsprogrammen und nationalen Verkehrsinfrastrukturen (z. B. Nationalstrassen) ergeben, will das ARE in Zukunft mit dem Sachplan Verkehr frühzeitig erkennen. Inwieweit dieses Instrument den erwarteten Nutzen stiftet und somit Doppelspurigkeiten verhindert, wird sich erst im Rahmen der kommenden 4. Generation (ab 2024) zeigen.

### **Die Agglomerationen sollen ihre jeweiligen Kernprobleme klarer aufzeigen**

Viele Agglomerationsprogramme sind ohne erkennbaren Schwerpunkt. Viele Trägerschaften haben in ihrem Verkehrssystem kein Kernproblem definiert, das mit Infrastrukturmassnahmen gelöst werden soll. Dies führt zu Agglomerationsprogrammen, welche ein Sammelsurium von Massnahmen darstellt, ohne eine übergeordnete Wirkung anzustreben. Die meisten Agglomerationen überarbeiten ihre Programme im Vierjahresrhythmus. Dadurch erhöht sich der Fokus auf die Massnahmenumsetzung und trübt den Blick auf deren Wirkung. Diese Faktoren erhöhen das Risiko, dass der Bund seine finanziellen Mittel nach dem Giesskannenprinzip verteilt.

### **Die erwartete Wirkung der Agglomerationsprogramme wird zu optimistisch eingeschätzt**

Der Beitragssatz des Bundes beträgt zwischen 30 und 50 Prozent der Erstellungskosten. Je höher die Wirkung des Agglomerationsprogramms eingeschätzt wird, desto grösser ist die finanzielle Unterstützung des Bundes. Die Akteure der Agglomerationsprogramme gehen davon aus, dass die Massnahmen die «auf dem Papier» vorgesehene Wirkung nach der Realisierung automatisch erzeugen. Der Bund überlässt es den Agglomerationen, den Wirkungsanspruch nach der Umsetzung der Massnahmen zu überprüfen oder nicht.

Der Bund hat die Agglomerationsprogramme der 1. und 2. Generation (ab 2010 bzw. 2014) durch den Infrastrukturfonds mitfinanziert. Die zeitliche Befristung des Fonds hat zum Prinzip «first come, first serve» geführt und eine Hektik mit nicht ausgereiften Projekten ausgelöst. Seit der Ablösung durch den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds ist die finanzielle Beteiligung des Bundes dank zusätzlicher Einnahmequellen unbefristet sichergestellt. Dadurch haben sich die Agglomerationen für die Planung der Massnahmen ab der 3. Generation (ab 2019) mehr Zeit nehmen können, was die Projektreife der Massnahmen und die Agglomerationsprogramme als Ganzes verbessert hat.

### **Die Agglomerationsprogramme so weiterentwickeln, dass die effektive Wirkung nachweisbar ist**

In den ausgewählten Programmen sind für die Kernmassnahmen Wirkungsziele definiert, die grundsätzlich auch messbar sind. In zwei von fünf durchgeführten Fallstudien haben die Agglomerationen die Wirkungen mit einem Monitoring- und Controllingsystem überprüft. Bei den Programmanträgen fehlt aber die klare Wirkungsorientierung mit Beitragsansprüchen für die Kernelemente einer Generation. Die EFK empfiehlt deshalb, für die Weiterentwicklung der Agglomerationsprogramme Wirkungsmodelle einzusetzen.

Die vom ARE für die Überprüfung der Wirkung des PAV vorgesehene Kontrolle ist noch zu unspezifisch und ein Teil der Evidenzen ist wenig belastbar. Dazu sind methodische Optimierungen notwendig. Es braucht diese vertieften Analysen, damit erkennbar wird, welche Massnahmen besser wirken und welche weniger.