

Prüfung der Steuerung und Aufsicht der Massnahmen gegen Strassenlärm

Bundesamt für Umwelt

Das Wesentliche in Kürze

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Kantone für Lärm- und Schallschutz im Strassenbereich. Für *Hauptstrassen* werden Globalbeiträge entrichtet (total 180 Millionen Franken pro Jahr, nicht nur für Lärmschutz), die Finanzhilfen bei *übrigen Strassen* (ca. 25 Millionen Franken pro Jahr) sind in Programmvereinbarungen geregelt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersuchte die Steuerung und Aufsicht durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) in diesem Bereich.

Die Resultate zeigen, dass eine Steuerung durch das BAFU besteht, diese jedoch zu wenig an den Zielen ausgerichtet ist. Die Aufsichtstätigkeit ist nicht genügend risikoorientiert, zudem fehlt ein übergreifendes Aufsichtskonzept. Schliesslich könnte das Amt zusätzliche Angaben bei den Kantonen erheben, um die Gesamtsicht über den Stand der Lärmsanierungen zu verbessern.

Sinnvolle Ziele definiert, aber Steuerung an Kosten ausgerichtet

Das Ziel der Programmvereinbarungen ist der Schutz der Bevölkerung vor Strassenlärm. Dies ist kongruent mit dem übergeordneten Politikziel. Um die Zielerreichung objektiv zu beurteilen, hat das BAFU mit der Anzahl neu geschützter Personen einen geeigneten Indikator definiert. Für jede Programmperiode wird eine Vereinbarung mit jedem Kanton geschlossen, welche eine bestimmte Anzahl an Personen als Zielwert festlegt.

Die Bundesbeiträge bei Programmvereinbarungen sollten sich an diesem Zielwert orientieren. Auch Rückforderungen des Bundes hängen gemäss rechtlichen Grundlagen davon ab. Tatsächlich jedoch bilden in beiden Fällen die Kantonskosten die Berechnungsbasis. Eine Orientierung an der Wirksamkeit würde administrative Vereinfachungen ermöglichen und Anreize für die Kantone verstärken, möglichst kosteneffiziente Massnahmen zu ergreifen.

Das BAFU priorisiert Massnahmen, die den Lärm an der Quelle eindämmen gegenüber Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg. Erstere haben generell ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die Kantone folgen dieser Priorisierung zunehmend, sowohl bei *Haupt-* als auch bei *übrigen Strassen*. Zwischen den Kantonen bestehen aber noch immer beträchtliche Unterschiede. Es ist wichtig, dass das BAFU gezielte Anreize setzt.

Einheitliche Berechnungen, die besser dokumentiert werden sollten

Die Programmvereinbarungen waren ursprünglich bis 2018 befristet. Bis dahin wurden jährlich ca. 25 Millionen Franken ausbezahlt. Während der bis 2022 befristeten Verlängerung werden jährlich 9 Millionen Franken an die Kantone verteilt. Im Mai 2021 hat der Bundesrat die unbefristete Weiterführung der Programmvereinbarungen beschlossen¹.

¹ «Bundesrat genehmigt Verordnungen im Umweltbereich», Medienmitteilung des Bundesrats vom 12.05.2021

In den Jahren 2012–2015 hat der Bund von fünf Kantonen insgesamt rund 16 Millionen Franken zurückgefordert. Seit 2016 versucht das BAFU, mittels einer dynamischen Finanzplanung Rückforderungen zu verhindern. Dies optimiert die Verwendung der vorhandenen Mittel.

Die von der EFK geprüften Berechnungen und Rückforderungen wurden einheitlich vorgenommen. Die Vorgehensweise ist allerdings unzureichend dokumentiert, sodass bei einem personellen Wechsel oder Ausfall ein Wissensverlust droht.

Fehlendes übergeordnetes Aufsichtskonzept und zu geringe Risikoorientierung

Die rechtlichen und BAFU-internen Grundlagen der Aufsicht über die Kantone im Bereich der Programmvereinbarungen sind sehr allgemein gehalten. Ein Aufsichtskonzept für alle Vereinbarungen des Amtes fehlt. Ein solches ist jedoch erforderlich, um über ein risikoorientiertes Vorgehen sicherzustellen, dass die Ressourcen zielgerichtet und effizient eingesetzt werden.

Die Aufsichtstätigkeiten umfassen ein Monitoring, basierend auf Angaben der Kantone, sowie Stichprobenkontrollen und Besuche vor Ort. An der Stichprobenziehung sind, entgegen den amtsinternen Grundlagen, auch die Kantone beteiligt. Der Auswahl liegt keine Risikoanalyse zugrunde. Zudem werden alle Kantone auf die gleiche Weise einmal pro Programmperiode geprüft, unabhängig von Grösse und Projektumfang. Dadurch werden die Ressourcen ineffizient eingesetzt.

Die EFK kann die Wirksamkeit der Aufsicht aufgrund ungenauer Dokumentation nicht abschliessend beurteilen. Eine Kooperation mit den Aufsichtsorganisationen der Kantone besteht aktuell nicht, dabei gäbe es gerade in dem Bereich Synergiepotenzial, etwa bezüglich der Abstimmung der Risiken und der Stichprobenauswahl.

Angaben zu Erleichterungen der Kantone sollten erhoben werden

Die Kantone sind als Anlageinhaber von Strassen rechtlich verpflichtet, Lärmschutzmassnahmen zu ergreifen. Wenn eine Sanierung jedoch unverhältnismässig teuer wäre oder andere Interessen, etwa der Ortsbildschutz, überwiegen, können sie eine Erleichterung gewähren. Wie viele Erleichterungen schweizweit jährlich gesprochen werden, ist aktuell nicht bekannt.

Das BAFU erhebt bei den Kantonen jährlich Angaben zum Stand der Sanierungen und Schallschutzmassnahmen. Die Daten dienen als Grundlage für Publikationen und Gespräche sowie als Berechnungsbasis für Bundesbeiträge. Angaben zu den gesprochenen Erleichterungen würden diese Gesamtsicht sinnvoll ergänzen.

Die Datenerhebung wird von den Kantonen als unübersichtlich und kompliziert wahrgenommen. Zudem ergibt sich ein Mehraufwand und Risiken für die Datenqualität, da fehlerhafte Eingaben möglich sind. Das BAFU hat dies erkannt und plant eine Ablösung des Erhebungssystems. Vereinfachungen und Verbesserungen hinsichtlich der Datenqualität sind dabei frühzeitig zu beachten.