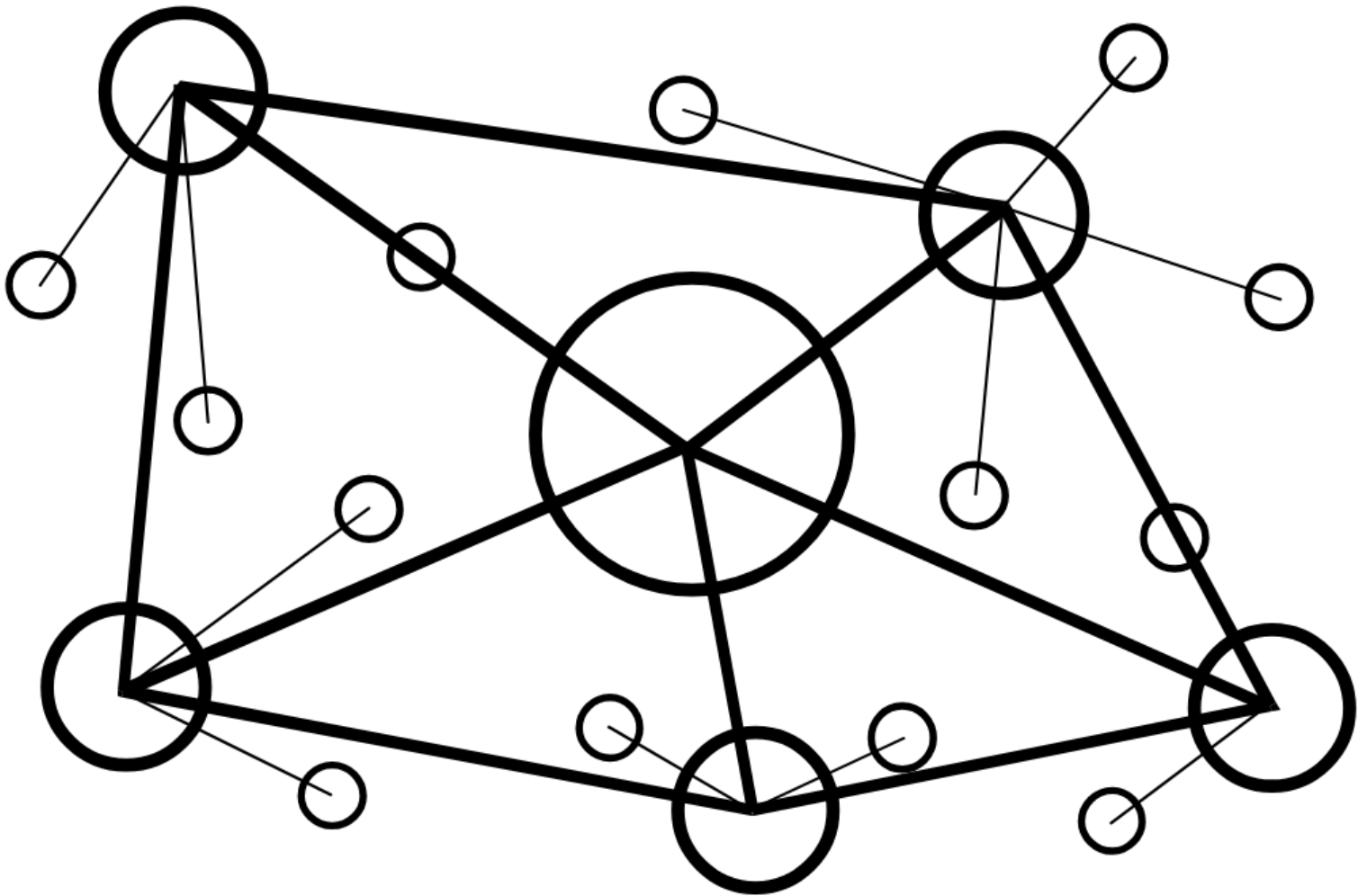




© Hesse & Schmitz 1998

Das Schweizer „Programm Agglomerationsverkehr“ – Ein Ansatz zur Steuerung der Siedlungsentwicklung auch in Deutschland?

Expertise im MORO Regionale Steuerung der
Siedlungs- und Freiraumentwicklung

Das Schweizer „Programm Agglomerationsverkehr“ – Ein Ansatz zur Steuerung der Siedlungsentwicklung auch in Deutschland?

Expertise im MORO Regionale Steuerung der Siedlungs-
und Freiraumentwicklung



vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Hauptgeschäftsstelle

Hinter Hoben 149

53129 Bonn

www.vhw.de

Ansprechpartner:

Bernhard Faller

Franziska Steinbach



Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Subbelrather Straße 15a

50823 Köln

www.quaestio-fb.de

Ansprechpartner: Pablo Luneau

Titelbild: Schema der Siedlungsstruktur „Dezentrale Konzentration“.

Aus: Hesse, M. und Schmitz, S. (1998): Stadtentwicklung im Zeichen von „Auflösung“ und Nachhaltigkeit.

In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8.1998. S. 452.

Köln/Bonn, September 2025

Inhaltsverzeichnis

Management Summary.....	1
1 Einordnung	2
2 Fragestellung und Methodik	3
3 Grundlagen und Funktionsweise des Programms Agglomerationsverkehr	5
3.1 Hintergrund.....	5
3.2 Finanzierung.....	6
3.3 Ziele und inhaltliche Schwerpunkte.....	6
3.4 Grundstrukturen der regionalen Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen	7
3.5 Von der Beantragung bis zur Umsetzung: Ablauf des PAV	9
3.5.1 Agglomerationsprogramm und Maßnahmenkatalog.....	9
3.5.2 Prüfung und Förderung von Maßnahmen.....	13
3.5.3 Umsetzungskontrolle.....	15
4 Die regionale Zusammenarbeit in der Praxis	16
4.1 Impulse des PAV für die zielgerichtete Kooperation in den Regionen	16
4.2 Wirkung des PAV auf die Siedlungsentwicklung.....	18
4.3 Verfahrensaufwand	19
5 Das Programm Agglomerationsverkehr – ein Vorbild für Deutschland?	21
5.1 Regionalplanung in Deutschland und der Schweiz – das PAV als Umsetzungsebene der Regionalplanung	21
5.2 Ansatzpunkte für eine Adaption	22
Literatur.....	25

Management Summary

Mit dem PAV verfolgt die Schweiz einen innovativen Ansatz, der die regionale Verkehrs- und Siedlungsentwicklung integriert denkt und die regionale Kooperation unterstützt. Besonders hervorzuheben ist die hohe Verlässlichkeit der Planungen, die sich aus den stringent in regionalen Zusammenhängen und längerfristigen Perspektiven betrachteten verkehrs- und siedlungspolitischen Maßnahmen ergibt. Das PAV kann zudem als Vorbild für eine besonders effiziente Gewährung staatlicher Finanzmittel herangezogen werden.

Auch wenn das PAV eine stärkere Wirkung auf die Verkehrs- als auf die Siedlungsentwicklung entfaltet, können die Grundprinzipien auch für eine verbesserte Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland herangezogen werden. Für eine Übertragung auf Deutschland kann ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Programm „Regionale Siedlungsentwicklung“ konzipiert werden, das die raumwirksame Förder- und Investitionstätigkeit von Bund und Ländern besser mit regionalplanerischen bzw. regionalentwicklungspolitischen Zielen verknüpft. Dies kann sich z. B. mit folgenden Elementen verbinden:

- Maßnahmenpriorisierung von Verkehrsinvestitionen in Abhängigkeit von der damit intendierten siedlungspolitischen Steuerungswirkung und entsprechenden siedlungspolitischen Zusagen der jeweiligen Regionen und Gemeinden
- Gewährung von Mitteln für den geförderten Wohnungsbau oder die Städtebauförderung (ggf. gekoppelt an verkehrspolitische Voraussetzungen) unter der Maßgabe, dass die Regionen ein verlässlich umzusetzendes und quantitativ ausreichendes Programm zur Bauland- und Grundstücksentwicklung vorweisen können
- Verbindung von öffentlichen Investitionsvorhaben oder wirtschaftspolitischen Subventionen (Großprojekte) mit entsprechenden siedlungspolitischen Verpflichtungen der Regionen und Gemeinden

Das schweizerische PAV ist zwar nicht unmittelbar auf Deutschland übertragbar. Eine Adaption erfordert deswegen einen entsprechenden konzeptionellen Vorlauf, der gemeinsam von Bund und Ländern anzugehen wäre. Der Aufwand erscheint jedoch gerechtfertigt, weil damit eine eklatante Lücke im deutschen Planungssystem geschlossen werden könnte.

1 Einordnung

Im MORO „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ (kurz: MORO Fläche) fördern das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) über einen Zeitraum von rund zweieinhalb Jahren bis Ende 2025 insgesamt sieben Modellvorhaben. In dieser Zeit erproben die Regionen, wie die Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung verbessert werden kann. Dabei geht es auf der materiellen Ebene um eine Raum- und Siedlungsentwicklung, die z. B. sowohl die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als auch Wachstumsinteressen berücksichtigt und insofern an verschiedenen Zielen ausbalanciert ist. Auf der Verfahrensebene einer regionalen Steuerung ist grundlegend, dass die Städte und Gemeinden kraft ihrer Planungshoheit ganz wesentlich über die Siedlungsflächenentwicklung entscheiden. Welche Wohnbauflächen oder Gewerbegebiete mit welchen planerischen Vorgaben entwickelt werden oder wie intensiv die unterschiedlichen Siedlungsflächenbedarfe im Rahmen einer engagierten Innenentwicklungsstrategie untergebracht werden, hängt primär von den damit befassten Städten und Gemeinden ab. Insofern ist die regionale Siedlungsentwicklung nicht allein, aber zu großen Teilen das aggregierte Ergebnis der gemeindlichen Siedlungsflächenentwicklung. Regionale Steuerung bedeutet im Wesentlichen, eine systematische Einflussnahme auf die diesbezügliche Entscheidungsfindung in den Städten und Gemeinden auszuüben.

Bei der „systematischen Einflussnahme“ auf die Entscheidungsfindung in den Gemeinden können sehr unterschiedliche Wege beschritten werden. Grundsätzlich sind dabei die formellen und somit bis zu einem gewissen Grad bindenden Instrumente von den informellen, in der freiwilligen Kooperation wurzelnden Vorgehensweisen zu unterscheiden. Im Bereich der formellen Instrumente ist die in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltete Regionalplanung zentral. Unabhängig von den Besonderheiten in den Bundesländern unterscheidet sich die (begrenzte) Steuerungswirkung der Regionalplanung jedoch nicht gravierend. Deswegen setzen die Modellvorhaben im MORO primär darauf, eine über die Regionalplanung hinausgehende koordinierende Wirkung auf die wesentlich von den Städten und Gemeinden getragene regionale Siedlungsentwicklung zu erzielen. Trotz absehbarer Erfolge hat sich in der Zusammenarbeit der Modellvorhaben gezeigt, dass davon keine durchschlagenden Wirkungen auf die Regionalentwicklung zu erwarten sind. Insbesondere sind die Modellvorhaben und ist die freiwillig-informelle Zusammenarbeit kaum in der Lage, bindende Entscheidungen herbeizuführen. Ein wirksamer Interessen- bzw. Lasten-Nutzen-Ausgleich zwischen Gemeinden ist als tragendes Element einer abgestimmten regionalen Siedlungsentwicklung kaum bottom-up erzielbar. Zudem braucht es einen sehr langen Atem, wenn Organisationen aufgebaut werden sollen, die als Umsetzungsarm der Regionalplanung dauerhaft eine aktive Rolle in der Regionalentwicklung spielen sollen.

Vor diesem Hintergrund lohnt ein Blick in die Schweiz. Das Programm Agglomerationsverkehr verbindet die bundesseitige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur mit Anforderungen an die regionale Siedlungsentwicklung und löst damit Impulse für eine koordinierte regionale Siedlungsentwicklung aus. Es stellt sich die Frage, ob dies ein Vorbild für Deutschland sein könnte.

2 Fragestellung und Methodik

Kernziel der Expertise war es, das Programm Agglomerationsverkehr in seiner Funktions- und Wirkweise vertieft zu verstehen und daran anschließend herauszuarbeiten, inwiefern sich Empfehlungen für die deutsche Regionalentwicklung ableiten lassen. Dies verband sich mit folgenden Forschungsfragen:

- Warum wurde das Programm Agglomerationsverkehr eingeführt? Welche Erwartungen wurden an das Programm geknüpft?
- Wie funktioniert das Programm Agglomerationsverkehr? Wie werden die unterschiedlichen administrativen Ebenen und die Politik eingebunden? Wie werden Anträge für zu fördernde Maßnahmen erarbeitet und bewertet? Wie wird die Umsetzung von Maßnahmen und die Wirkung im regionalen Kontext evaluiert?
- Welche Wirkung entfaltet das Programm Agglomerationsverkehr? Wurden die Erwartungen erfüllt? Welche Nachsteuerungsbedarfe haben sich ergeben und wie wurde das Programm weiterentwickelt?
- Welche Handlungsbedarfe bestehen bei der regionalen Siedlungsentwicklung in Deutschland? Was kann die Regionalplanung im Status quo leisten, was nicht? Welche Aspekte des Schweizer Ansatzes könnten übertragen werden, um die regionale Siedlungsentwicklung besser zu steuern?

Neben einer Desktop-Recherche öffentlich verfügbarer Dokumente und Informationen über das Programm Agglomerationsverkehr wurden vor allem Expertengespräche mit Fachleuten der regionalen Planung aus der Schweiz und Deutschland geführt. Die Gespräche wurden als Videotelefonate mit jeweils rund 1 bis 1,5 Stunden Dauer durchgeführt.

Für die Auswahl der Gesprächspartner wurden auf Basis einer Recherche und in Diskussion mit dem Auftraggeber zunächst etwa zehn Akteure vorausgewählt. Von diesen konnten sieben für ein Interview gewonnen werden. Folgende Expertinnen und Experten aus der Praxis haben sich dankenswerterweise für eine Teilnahme bereitgestellt:

Wilfried Anreiter	Kanton Zürich, Schweiz
Jessica Fässler	Agglo Basel e.V., Schweiz
Isabel Scherrer	Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Schweiz
Dr. Sebastian Wilske	Regionalverband Hochrhein-Bodensee; Mitglied der Geschäftsleitung Agglo Basel e.V.
Dr. Waltraud Buck	Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen, Baden-Württemberg
Florian Ismaier	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Hessen
Frank Liebrecht	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport, Schleswig-Holstein

Die Expertinnen und Experten brachten ein breites Spektrum an Erfahrungen und Perspektiven aus verschiedenen administrativen Ebenen und Institutionen ein und ermöglichten so einen fa-

cettenreichen Blick auf das Programm Agglomerationsverkehr der Schweiz, seine Wirkungsweise und mögliche Teilaspekte, die auf das deutsche Planungssystem bzw. die Förderlogik übertragbar sein könnten.

Neben den Gesprächen konnte ein im Februar 2025 im Rahmen des MORO durchgeführter Expertenworkshop genutzt werden, um das Schweizer Modell und mögliche Anknüpfungspunkte für Deutschland zu diskutieren. Auch diese Erkenntnisse flossen in die vorliegende Kurzexpertise ein.

3 Grundlagen und Funktionsweise des Programms Agglomerationsverkehr

3.1 Hintergrund

Das Programm Agglomerationsverkehr (PAV) ist ein seit 2006 bestehendes nationalstaatliches Programm zur Finanzierung von Verkehrsinvestitionen in den schweizer Agglomerationsräumen. Die Ursprünge des PAV liegen in der Diskussion um die Notwendigkeit einer Mitfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in den Städten und Agglomerationen durch den Bund – ausgelöst durch die Debatte zum Zustand der Infrastruktur in der Schweiz Anfang der 2000er-Jahre. Damals haben Auswertungen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) ergeben, dass 85 bis 90 Prozent aller Staus in der Schweiz in den Agglomerationsräumen entstehen – verbunden mit hohen Kosten für Umwelt, Wirtschaft und Bevölkerung. Prognosen gingen davon aus, dass der Verkehr in den folgenden Jahren weiter zunehmen und die Verkehrsprobleme damit stetig wachsen würden, insbesondere in den größeren Agglomerationsräumen.¹

Die Ziele des PAV sind deswegen zuvorderst verkehrspolitischer Natur. Gleichzeitig werden die Finanzmittel jedoch in Anerkennung der Wechselbeziehungen von Siedlung und Verkehr vergeben. So wird nicht allein auf die Beseitigung von Staus und anderer Engpässe des Verkehrssystems gesetzt, sondern zugleich der Vorleistungs- und Lenkungscharakter der Verkehrsinvestitionen für die Siedlungsentwicklung betont und konzeptionell ins PAV integriert. Insbesondere sollen die Verkehrsinvestitionen des PAV einen Beitrag zur Stärkung der Innenentwicklung leisten und durch eine gestärkte Innenentwicklung quasi nachträglich ausgelastet bzw. in Wert gesetzt werden. Hier spielt sicherlich auch eine Rolle, dass die Schweizer Raumplanung eine sehr enge Begrenzung der Außenentwicklung vorsieht und von daher zur Bewältigung der Flächen- nachfrage und der Wohnungsbauaufgaben eine gestärkte Innenentwicklung dringlich ist.²

In der Natur vieler Verkehrsinvestitionen ist angelegt, dass sie einen überörtlichen Charakter haben. Das PAV setzt deshalb auf eine intensive regionale Zusammenarbeit in den Agglomerationsräumen. Die beteiligten Gebietskörperschaften sind angehalten, gemeinsame Entwicklungsziele in den Bereichen Verkehr und Siedlung zu erarbeiten. Darauf aufbauend sollen sie prüfen, welche konkreten Maßnahmen am besten auf diese Ziele einzahlen und ein konsistentes regionales Gesamtbild ergeben. Festgehalten werden die Ziele und Maßnahmen in sog. Agglomerationsprogrammen, die für jede Förderperiode (sog. Generationen) erarbeitet werden und wiederum die Basis für Förderentscheidungen der Bundesbene im Zuge des PAV sind.

¹ Siehe Lorenzi 2009

² Siehe Credit Suisse 2023

3.2 Finanzierung

Zunächst wurden die Mittel für das PAV über einen zeitlich befristeten Infrastrukturfonds bereitgestellt. Dieser speiste sich aus Einnahmen aus der Verbrauchssteuer auf Triebstoffe und der Nationalstraßenabgabe für „Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen“. Es wurden demnach keine neuen Steuern o. Ä. erhoben, sondern lediglich die Verteilung der Finanzmittel verändert. Der so gebildete Infrastrukturfonds sollte innerhalb von 20 Jahren insgesamt 20,8 Mrd. CHF³ in verschiedenen Verkehrsbereichen bereitstellen, z. B. für das Nationalstraßennetz (Fertigstellung sowie Engpassbeseitigung im bestehenden Netz), aber auch für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den Städten und Agglomerationen – für das PAV wurden davon 6 Mrd. CHF⁴ zur Verfügung gestellt.

2018 wurde die Verkehrsfinanzierung in der Schweiz umstrukturiert. Seither wird der Betrieb, Erhalt und Ausbau des Schienennetzes größtenteils durch den Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert. Mittel für Nationalstraßen und das PAV speisen sich seit dem aus dem neu aufgelegten „Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds“ (NAF). Dieser wird durch Einnahmen aus Autobahnvignetten, Mineralölsteuer, Automobilsteuer und anderen Verkehrsabgaben finanziert und ist unbefristet angelegt. In das PAV fließen rund 9 bis 12 Prozent der Mittel aus dem NAF. In der letzten Förderperiode (4. Generation) wurden rd. 1,6 Mrd. CHF⁵ aufgewendet.

3.3 Ziele und inhaltliche Schwerpunkte

Hauptziel des PAV ist es, eine verlässliche, regional abgestimmte Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in den Agglomerationsräumen zu unterstützen und Bundesmittel zur Mitfinanzierung wichtiger Verkehrsinfrastrukturen zur Verfügung zu stellen. Zusammengefasst sind die Ziele des PAV:

- **Verbesserte Mobilität:** Es werden verkehrsträgerübergreifende Lösungen für einen effizienten Umgang mit dem Verkehrswachstum entwickelt.
- **Kohärente Verkehrs- und Siedlungsplanung:** Die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wird sowohl innerhalb der Regionen als auch mit übergeordneten Planungen wirkungsvoll abgestimmt. Dabei entwickeln sich die Planungen und Maßnahmen über die Förderperioden hinweg stetig weiter.
- **Siedlungsentwicklung nach innen:** Die beantragten und geförderten Verkehrsmaßnahmen unterstützen erkennbar die Innenentwicklung.
- **Interkommunale und regionale Zusammenarbeit:** Die Gemeinden, Regionen und Kantone innerhalb einer Agglomeration kooperieren verlässlich miteinander. Ggf. werden auch Gebietskörperschaften über die Grenzen der Schweiz hinaus mit einbezogen.

³ entspr. nach heutigem Wechselkurs rd. 22,3 Mrd. Euro

⁴ entspr. nach heutigem Wechselkurs rd. 6,4 Mrd. Euro

⁵ entspr. nach heutigem Wechselkurs rd. 1,7 Mrd. Euro

- **Nachhaltigkeit:** Das PAV trägt zu einer nachhaltigen Entwicklung von Siedlung, Landschaft und Verkehr bei. Deswegen stehen auch nachhaltige Verkehrsträger (i. W. Tram), neue Lösungen (z. B. Sharing-Dienste) und eine verstärkte Digitalisierung im Fokus.
- **Umsetzung von Maßnahmen:** Das Programm fokussiert sich auf umsetzbare Projekte mit einer hohen Planungs- und Finanzierungsreife. Die termingerechte Umsetzung der Maßnahmen ist ein wichtiges Kriterium.

Die Förderperioden (sog. Generationen) des PAV sind jeweils ca. vier Jahre lang. Seit dem Start wurden bereits vier Generationen umgesetzt, die Anträge für die fünfte Generation wurden Mitte 2025 eingereicht. Bundesseitig wird Wert darauf gelegt, dass sich das Programm mit seinen Inhalten, Antrags- und Bewertungsverfahren stetig weiterentwickelt. Jede Generation baut deshalb auf den Erfahrungen und Ergebnissen der Vorgängergenerationen auf. Die folgende Übersicht zeigt auf, wie sich die Schwerpunkte zwischen den Generationen unterscheiden. Insbesondere wurden die Anforderungen an die Kohärenz, Qualität und Nachhaltigkeit der Programme von Generation zu Generation erhöht. Die Programme der neueren Generationen berücksichtigen zudem stärker Themen wie Klimaschutz, Digitalisierung und eine flächensparende Siedlungsentwicklung nach innen.

Abbildung 1: Schwerpunkte und Weiterentwicklungen der Generationen des PAV

1. Generation	ab 2007	Fokus auf dringende Verkehrsprojekte, erste systematische Abstimmung von Verkehr und Siedlung
2. Generation	ab 2012	Erweiterung des Maßnahmenkatalogs, stärkere Integration von Siedlungsentwicklung, erste Erfahrungen aus der Umsetzung
3. Generation	ab 2016/19	Verstärkte Qualitätsanforderungen an die Programme, stärkere Ausrichtung auf Nachhaltigkeit und Innenentwicklung
4. Generation	ab 2021	Noch engere Verzahnung von Verkehr, Siedlung und Landschaft, Fokus auf Klimaschutz, Digitalisierung und neue Mobilitätsformen
5. Generation	ab 2025	Weitere Anpassungen an aktuelle Herausforderungen, etwa im Bereich Klimawandel und nachhaltige Mobilität

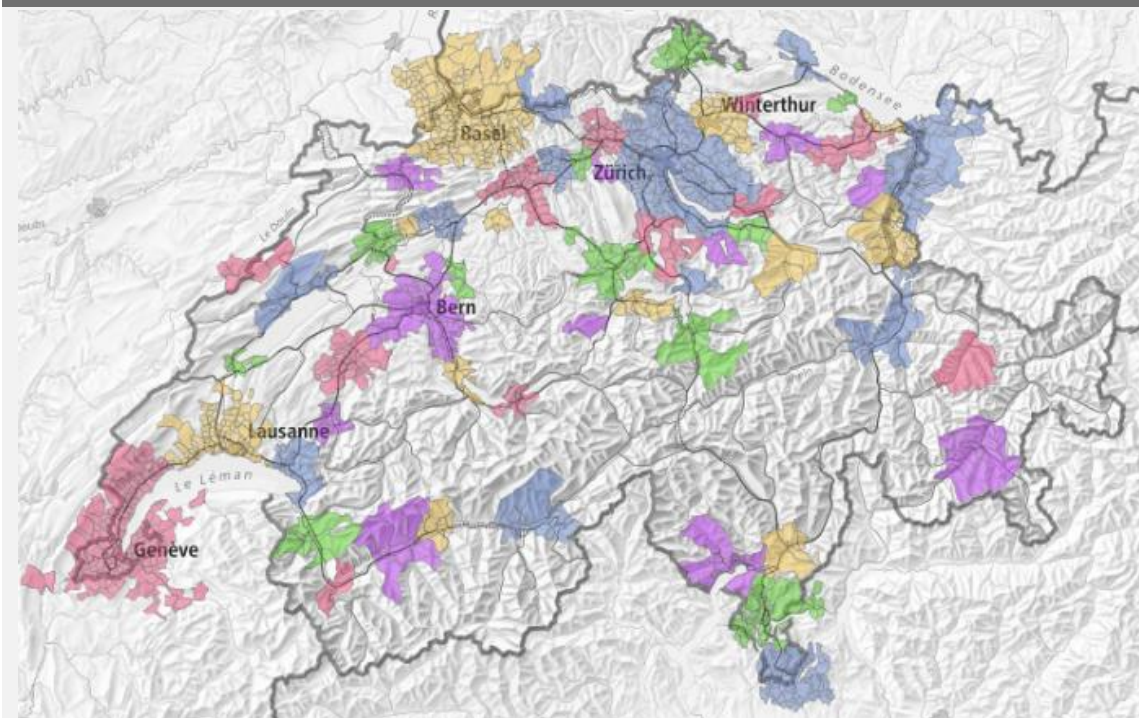
3.4 Grundstrukturen der regionalen Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen

Ähnlich wie in Deutschland gab und gibt es in der Schweiz vielfältige Formen der interkommunalen regionalen Zusammenarbeit. Die siedlungspolitische Zusammenarbeit rankt sich stark um die (kantonalen) Richtpläne, die unter Federführung der Kantone als behördenverbindliche koordinierende Gesamtschau für die Siedlungs- und Freiraumentwicklung erarbeitet werden. Insofern sind sie mit den Regionalplänen in Deutschland vergleichbar.

Das PAV orientiert sich zunächst nicht an den kantonalen Zuschnitten, sondern greift zumindest in den großen Stadtregionen wie Zürich, Basel oder Genf über diese hinaus. Zum Teil werden auch nationalstaatliche Grenzen überschritten. Räumliche Basis des PAV sind infolgedessen sog. Agglomerationsräume. Dies sind Verdichtungsräume, die enge Verflechtungen, insbesondere in

wirtschaftlicher Hinsicht und im Pendlerverkehr, aufweisen. Die Abgrenzung der Agglomerationsräume wird vom Bundesamt für Statistik (BFS) definiert – Förderungen des PAV können ausschließlich in diesen beitragsberechtigten Städten und Gemeinden in Anspruch genommen werden, um eine Verteilung nach dem Gießkannenprinzip zu vermeiden.

Abbildung 2 Beitragsberechtigte Städte und Agglomerationen im PAV



Quelle: Bundesamt für Landestopografie swisstopo (www.geo.admin.ch); letzter Abruf: 30.07.2025

Durch das PAV sind die Körperschaften in den Regionen aufgefordert, sich zusammenzuschließen, um Zugang zu den Fördermitteln zu erhalten. Die beteiligten Kantone, Gemeinden und Regionen bilden hierfür eine Trägerschaft, die gemeinsam ein Agglomerationsprogramm erarbeitet. Die Rechts- und Organisationsform ist ihnen weitgehend freigestellt. Für die Agglomeration Basel übernimmt beispielsweise der Agglo Basel e.V. die Koordinierung und Erarbeitung des Agglomerationsprogramms. Innerhalb des Vereins sind daran neben den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn, Aargau und Basel-Landschaft auch die Saint-Louis Agglomération in Frankreich sowie der Landkreis Lörrach und der Regionalverband Hochrhein-Bodensee in Deutschland beteiligt. Der Kanton Zürich ist Teil mehrerer Agglomerationsprogramme: Als Träger der Agglomerationsprogramme Zürich-Glattal, Winterthur und Umgebung sowie Zürcher Oberland, gemeinsam mit dem Kanton Aargau als Träger des Agglomerationsprogramms Limmattal und zudem Mit-Träger der Agglomerationsprogramme Obersee und Schaffhausen.

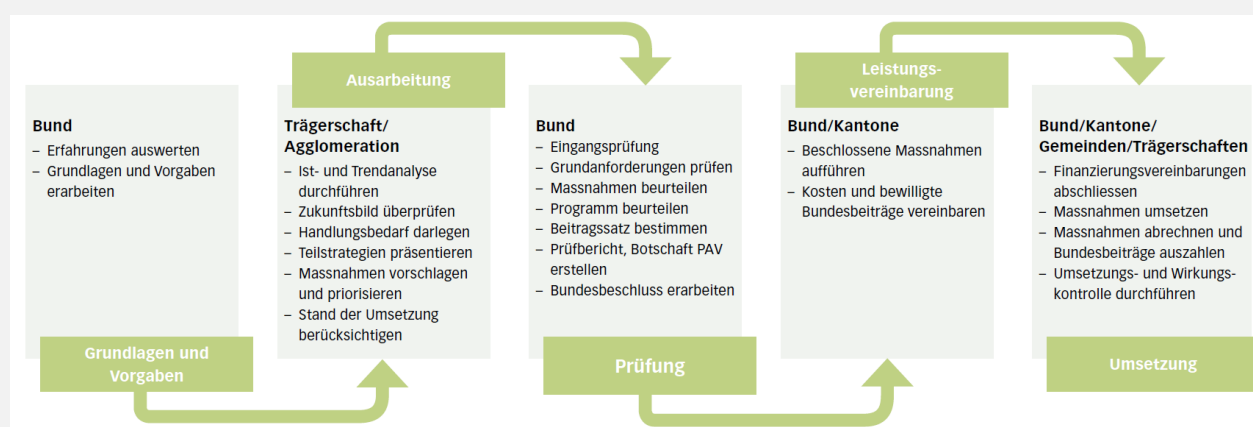
Die regional erarbeiteten Agglomerationsprogramme sind Grundlage für die finanzielle Beteiligung des Bundes an ausgewählten Verkehrsprojekten. In den Agglomerationsprogrammen wird festgeschrieben, welche Entwicklungsziele die Agglomeration verfolgt und welche konkreten Maßnahmen sie hierfür umsetzen möchte. Die Agglomerationsprogramme werden innerhalb der Agglomerationsräume eigenständig erarbeitet, müssen dabei jedoch rahmengebende Vor-

gaben des Bundes, die kantonalen Richtpläne sowie weitere übergeordnete Planungen berücksichtigen. Zugleich sollen die Inhalte der Agglomerationsprogramme auch auf übergeordneten Planungsebenen Berücksichtigung finden (Gegenstromprinzip). Im Ergebnis sollen die Agglomerationsprogramme die Raumplanung koordinieren und eine kohärente Verkehrs- und Siedlungsentwicklung über kommunale, kantonale und sogar nationale Grenzen hinweg fördern.

3.5 Von der Beantragung bis zur Umsetzung: Ablauf des PAV

In aller Kürze

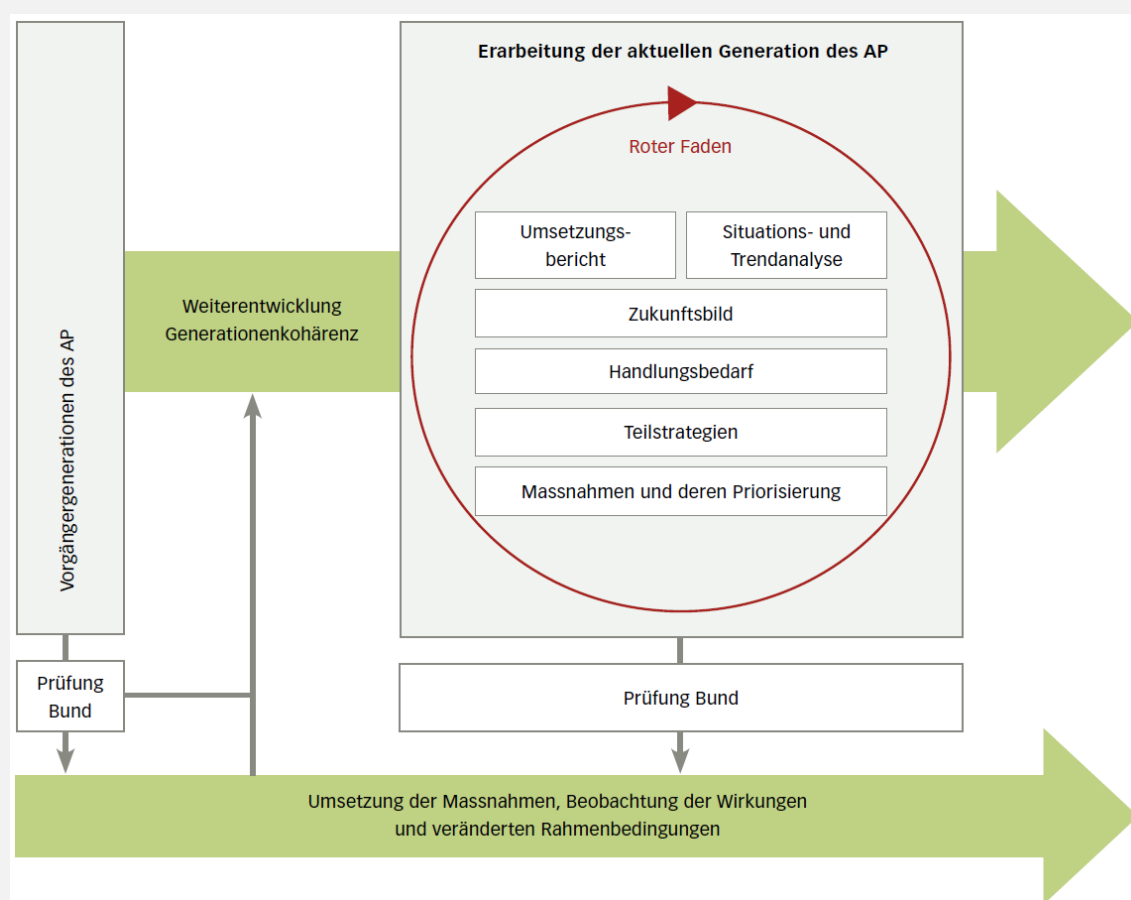
Innerhalb des PAV findet im Vierjahresrhythmus die Beantragung und Bewilligung von Fördermitteln für Maßnahmen statt. Dabei erarbeiten die Agglomerationsräume jeweils eigene Agglomerationsprogramme, die sie von den lokalen politisch verantwortlichen Behörden freigeben lassen. Anschließend werden die Agglomerationsprogramme auf Bundesebene geprüft. Sind bundeseitig die entsprechenden Mittel bewilligt, können Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen getroffen werden und die Maßnahmen in die Umsetzung kommen.



Quelle: Richtlinie Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) 2025, S. 7

3.5.1 Agglomerationsprogramm und Maßnahmenkatalog

Die Mittelvergabe aus dem PAV basiert auf den in den Agglomerationen erarbeiteten Agglomerationsprogrammen, die die Pläne für die zukünftige Verkehrs- und Siedlungsplanung in den Regionen darstellen. Die Agglomerationsprogramme umfassen hierfür eine Situations- und Trendanalyse, ein Zukunftsbild sowie daraus abgeleitete Handlungsbedarfe, Teilstrategien und konkrete Maßnahmen. Auch die Umsetzung der Maßnahmen aus der jeweiligen Vorgängergeneration wird reflektiert und berücksichtigt. Agglomerationen, die die Ziele des Bundes in ihrem Programm besonders gut berücksichtigen und durch sinnvoll abgestimmte und aus dem räumlichen Leitbild hergeleitete Maßnahmen unterlegen, werden bei der Vergabe von Mitteln aus dem PAV entsprechend stark berücksichtigt.

Abbildung 3 Bausteine eines Agglomerationskonzepts und Kohärenz über die Generationen hinweg

Quelle: Richtlinie Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) 2025, S. 13

Vom Zukunftsbild...

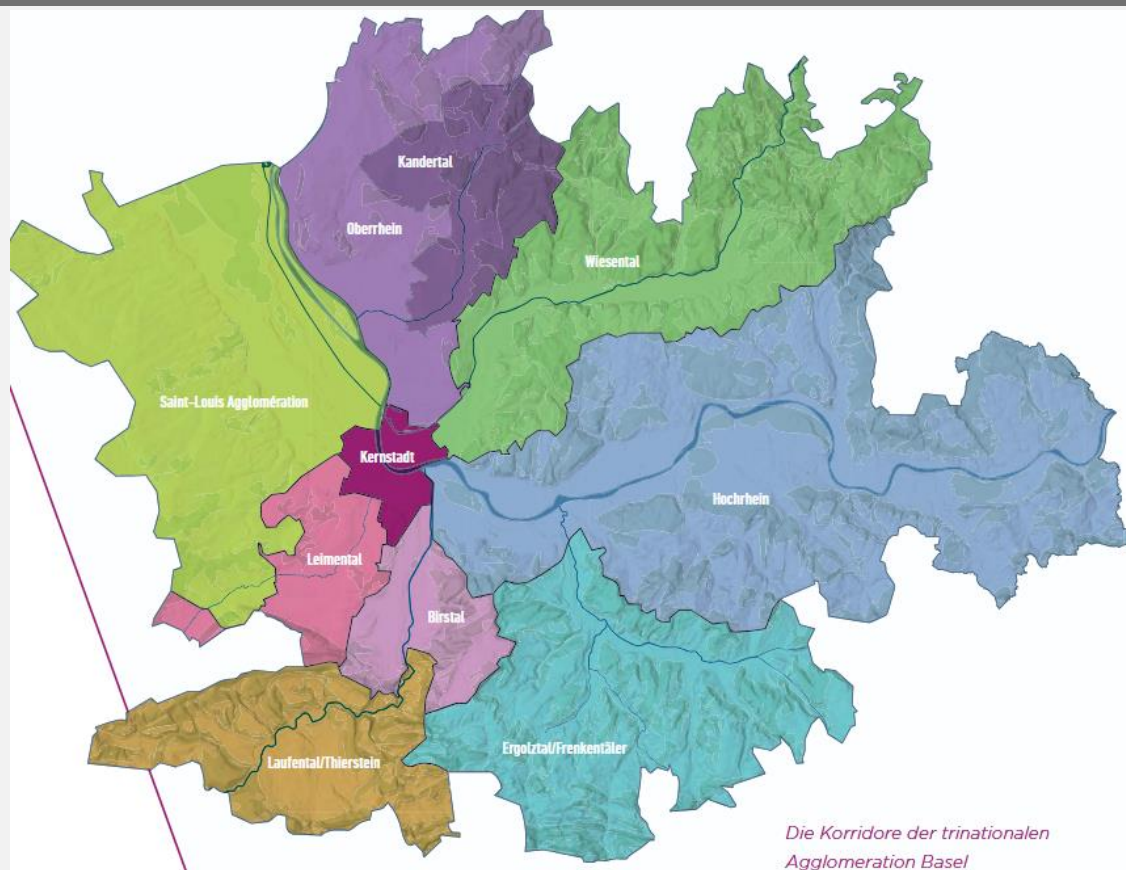
Wesentliche Grundlage für einen PAV-Antrag ist die Erarbeitung des Zukunftsbildes für die Agglomeration, das in der Regel keine oder nur wenige räumlich konkrete Aussagen (z. B. zeichnerisch konkrete Siedlungsachsen) enthält und stattdessen primär auf der Ebene der strategisch-konzeptionellen Ziele und Grundprinzipien für die Siedlungs-, Verkehrs- und Freiraumentwicklung agiert. Diese Zukunftsbilder müssen nicht für jede PAV-Generation erneuert werden. Sie werden stattdessen nach Bedarf fortgeschrieben und auf neue Herausforderungen angepasst. Dennoch sind sie Grundlage und Rahmen für das jeweilige regionale Agglomerationsprogramm, dessen Kern die konkreten Massnahmenpläne sind.

...zu konkreten Massnahmen

Innerhalb der räumlichen Abgrenzung der Agglomeration werden teilräumliche Strukturen genutzt (siehe nachfolgende Abbildung für die Region Basel), um zunächst auf einer teilräumlichen Ebene eine sinnvolle Verkehrs- und Siedlungsentwicklung im Sinne der Richtlinien des PAV abzustimmen und entsprechende Massnahmen im Bereich Verkehr und Siedlung zu entwickeln. Dabei müssen sich die für die Teilräume formulierten Ziele und Prinzipien konsistent in das gesamträumliche Zukunftsbild einfügen. Zudem müssen die dargestellten Massnahmen als deren

Konkretisierung angelegt sein. Bei der Erarbeitung agieren die Teilräume weitgehend selbstbestimmt (zum Teil gründen sie eigene Vereine). Es besteht zudem kein Zwang, dass sich alle Teilräume am regionalen Agglomerationsprogramm beteiligen. Der Bedarf an förderfähigen Verkehrsinvestitionen und den darauf bezogenen Fördermitteln dürfte wesentlich für eine Beteiligung / Nichtbeteiligung sein.

Abbildung 4: Teilräume in der Agglomeration Basel



Quelle: Jahresbericht 2023 des Agglo Basel e.V., S. 12

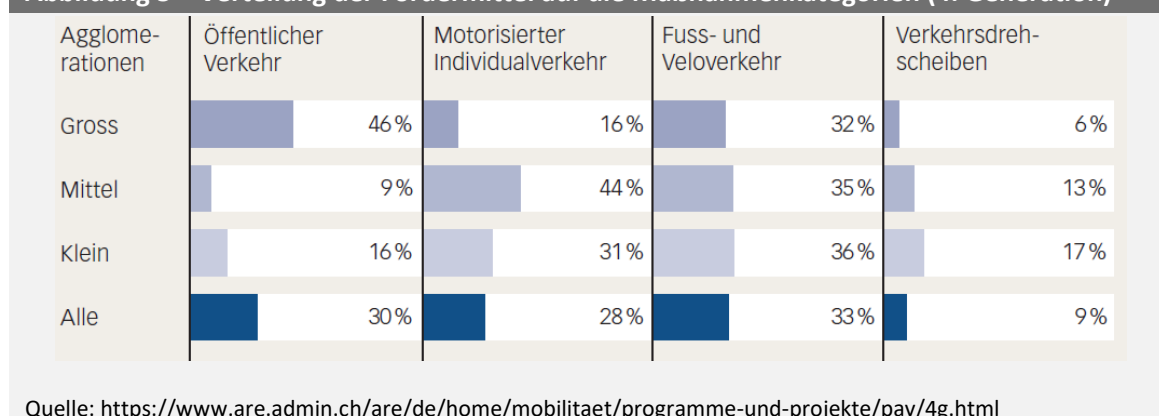
Die teilsäumlichen Konzepte werden anschließend zusammengeführt und auf die gesamte Agglomeration übertragen. Dabei haben die für die Gesamtkoordination zuständigen Instanzen (z. B. der Verein Agglo Basel) die Aufgabe, zwischen verschiedenen Interessen abzuwägen und besonders solche Maßnahmen in das finale Agglomerationsprogramm aufzunehmen, die hohe Aussichten auf eine Mitfinanzierung durch den Bund haben. Insofern werden die Maßnahmen im Dialog zwischen Gesamtkoordination und Teilräume auch im Sinne des Gesamtantrages optimiert bzw. qualifiziert. Schließlich müssen die auf kantonaler Ebene politisch verantwortlichen Behörden (i. d. R. Kantonsregierung) die Agglomerationsprogramme freigeben.

Die Maßnahmen der Agglomerationsprogramme können in die drei Bereiche Siedlung, Freiraum und Verkehr unterteilt werden, wobei nur Verkehrsmaßnahmen Förderungen erhalten können. Die weiteren dargestellten Maßnahmen fungieren als eine Art argumentativer Rahmen. Im Bereich Verkehr sind folgende Maßnahmentypen förderfähig:

- **Ausbau des öffentlichen Verkehrs:** Dazu gehört etwa der Ausbau von Haltestellen, Busspuren, Linien sowie die Erhöhung der Taktfrequenz.

- **Förderung des Langsamverkehrs:** Dies umfasst den Ausbau von Radwegen, Fußgängerverbindungen und die Schaffung von attraktiven, sicheren und nutzerfreundlichen Wegen.
- **Verkehrsverlagerung:** Maßnahmen zur Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel, wie z. B. den öffentlichen Verkehr oder den Langsamverkehr.
- **Vernetzung der Verkehrsträger:** Verbesserung der Schnittstellen zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln, um einen reibungslosen Übergang zu ermöglichen.
- **Verbesserung der Verkehrssicherheit:** Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer, insbesondere für Fußgänger und Radfahrer, aber auch zur Reduzierung der PKW-Unfälle.
- **Förderung innovativer Mobilitätsprojekte:** Unterstützung von Projekten, die neue, innovative und/oder digitale Ansätze zur Bewältigung des Verkehrswachstums bieten (vor allem ab der 4. Generation)

Abbildung 5 Verteilung der Fördermittel auf die Maßnahmenkategorien (4. Generation)



Im Bereich der Siedlungsentwicklung sind Maßnahmen erwünscht, die die Innenentwicklung stärken und Verkehrsbelastungen reduzieren (z. B. Nachverdichtung im Bestand). Dabei wird Wert darauf gelegt, dass die Siedlungsentwicklung insbesondere an gut mit dem öffentlichen Verkehr erreichbaren Standorten gestärkt wird.

Die Träger der Agglomerationsprogramme haben zudem die Aufgabe, die vorgeschlagenen Maßnahmen nachvollziehbar zu priorisieren. Es wird unterschieden zwischen A-, B- und C-Maßnahmen. Wesentliches Unterscheidungsmerkmal ist der Zeithorizont bis zur Umsetzung. So sollen A-Maßnahmen innerhalb von vier Jahren umsetzungsreif sein und B-Maßnahmen innerhalb von acht Jahren. C-Maßnahmen sind auf einen längeren Zeithorizont ausgelegt. In die anschließende Bewertung des Agglomerationskonzepts auf Bundesebene fließen nur die A- und B-Maßnahmen ein, förderfähig sind nur A-Maßnahmen (siehe nachfolgendes Kapitel).

3.5.2 Prüfung und Förderung von Maßnahmen

Die Agglomerationsprogramme werden beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) eingereicht, um die Mitfinanzierung der Verkehrsmaßnahmen zu beantragen. Für jedes Agglomerationsprogramm erarbeitet das ARE einen Prüfbericht. Ein Entwurf des Prüfberichts wird den Trägern vor der finalen Entscheidung vorgelegt, sodass es die Möglichkeit zur Klärung offener Fragen, zusätzlicher Begründungen oder weiterer Abstimmungen gibt.

Geprüft werden zum einen die einzelnen förderfähigen Maßnahmen, um deren Priorisierung in A-, B- oder C-Maßnahmen festzulegen. Zum anderen wird das Agglomerationsprogramm im Ganzen beurteilt und so die Förderquote für die Maßnahmen festgelegt. In beiden Fällen spielt die Kosten-Nutzen-Relation eine Rolle.

Zur Beurteilung des Nutzens sowohl der Einzelmaßnahmen als auch des Gesamt-Programms werden vier Wirkkriterien herangezogen (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Abbildung 6: Wirkkriterien des Programms Agglomerationsverkehr

WK 1 Qualität des Verkehrssystems verbessern	
1.1	Verbesserung des Gesamtverkehrssystems
1.2	Verbesserung der Intermodalität und aktive Steuerung der Mobilitätsnachfrage
1.3	Verbesserung des öffentlichen Verkehrssystems
1.4	Verbesserung des Strassennetzes und Verkehrslenkung
1.5	Verbesserung im Fuss- und Veloverkehr
WK 2 Siedlungsentwicklung nach innen fördern	
2.1	Siedlungskonzentration und Innenverdichtung
2.2	Aufwertung der öffentlichen Freiräume im Siedlungsgebiet
WK 3 Verkehrssicherheit erhöhen	
3.1	Erhöhung objektive und subjektive Verkehrssicherheit
WK 4 Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch vermindern	
4.1	Reduktion von Luftschadstoff- und Treibhausgasemissionen sowie von Lärmemissionen
4.2	Minimierung des Ressourcenverbrauchs und Aufwertung von Natur- und Grünräumen

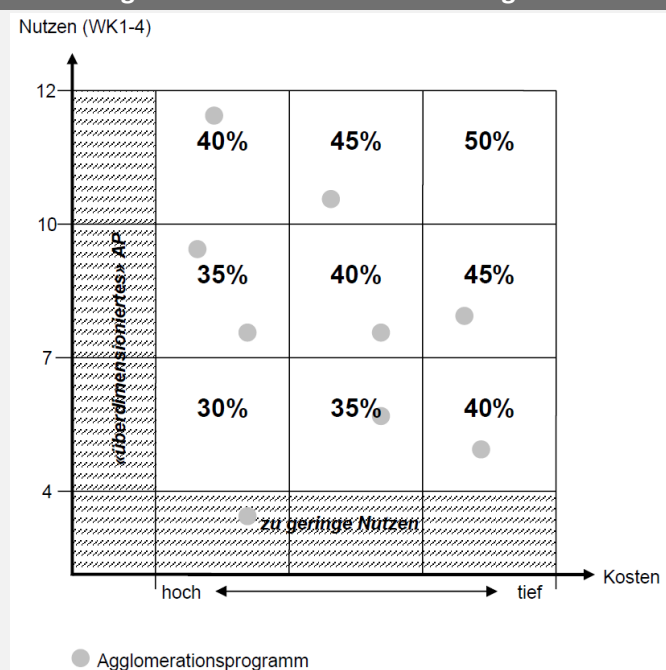
Quelle: Richtlinie Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) 2023, S. 43

Jede förderfähige Maßnahme (= Maßnahme aus dem Verkehrsbereich) wird anhand dieser Kriterien beurteilt und erhält dafür Wirkungspunkte. Anschließend wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Maßnahme ermittelt und entschieden, welche Priorität die Maßnahme erhält (A-, B-, C-Maßnahme). Im Gegensatz zu förderfähigen Verkehrsmaßnahmen, die einzeln beurteilt werden, werden Maßnahmen aus dem Bereich Siedlungsentwicklung in der Gesamtschau beurteilt. Dabei kommt es darauf an, dass die Siedlungsmaßnahmen sinnvoll aus dem ermittelten Handlungsbedarf abgeleitet werden, gut inhaltlich und zeitlich mit den Verkehrsmaßnahmen abgestimmt sind und diese im Sinne der Innenentwicklung sinnvoll ergänzen.

Um anschließend die Höhe des Beitragssatzes für die Fördermittel über alle Maßnahmen hinweg festzulegen, wird die Kosten-Nutzen-Relation des gesamten Agglomerationsprogramms ermittelt. Hier fließt die vorangegangene Beurteilung der Einzelmaßnahmen aus dem Verkehrsbe-
reich ebenso ein wie die Beurteilung der Maßnahmen im Bereich Siedlung und Landschaft. Auch die Abstimmung der Maßnahmen mit übergeordneten Planungsebenen, die innere Stimmigkeit des Agglomerationskonzepts („roter Faden“) sowie die Verknüpfung mit vorangegangenen Generationen spielen eine Rolle. Die Kosten werden für das gesamte Agglomerationsprogramm in Relation zur Bevölkerungszahl im jeweiligen Gebiet beurteilt und in Kostenkategorien eingeordnet.⁶

Je besser das Kosten-Nutzen-Verhältnis über das gesamte Agglomerationsprogramm hinweg ist, desto höher fällt die Förderquote aus (siehe Abbildung 7). Die Mitfinanzierungsquote des Bundes liegt bei mindestens 30 und maximal 50 Prozent der Gesamtkosten. Im Durchschnitt der letzten Förderperiode betrug die Förderquote 39%. Dabei sind die im Agglomerationsprogramm genannten und auf Vorprüfungen, Machbarkeitsstudien und ähnlichen Gutachten basierenden Angaben zu den Kosten der Maßnahmen entscheidend. Ist eine Maßnahme letztlich günstiger, reduziert sich die Förderung seitens des Bundes entsprechend. Bei Mehrkosten sind diese von den Trägern der Maßnahme selbst zu tragen, der Förderbetrag seitens des Bundes steigt nicht.

Abbildung 7 Kosten-Nutzen-Beurteilung und Herleitung des Beitragssatzes



Quelle: Richtlinie Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) 2023, S. 64

⁶ Überschreiten die Kosten dabei die Kategorie „hoch“, wird das Agglomerationskonzept als überdimensioniert beurteilt und nicht mitfinanziert.

3.5.3 Umsetzungskontrolle

Die Verlässlichkeit bei der Umsetzung der im Programm festgelegten Maßnahmen durch die Agglomerationen bzw. Gemeinden oder Kantone spielt beim PAV eine zentrale Rolle. Daher wird die Reife der beantragten Maßnahmen seitens des Bundes kritisch geprüft, sodass nur solche Maßnahmen gefördert werden, die auf Basis der vorliegenden Gutachten und Studien als zeitnah realisierbar erachtet werden. Zudem stehen die Fördermittel nur für einen begrenzten Zeitraum⁷ zur Verfügung: Werden die Maßnahmen bis dahin nicht begonnen, erlischt der Anspruch. So entsteht ein Anreiz, die Projekte erst bei Umsetzungsreife als „A-Horizont-Maßnahme“ zu beantragen und anschließend zeitnah in die Umsetzung zu bringen.

Zudem sind die Agglomerationen verpflichtet, zu jedem neuen Agglomerationsprogramm auch einen Umsetzungsbericht über die Maßnahmen der vorherigen Generationen zu erstellen. So prüft der Bund, ob die für eine Förderung genehmigten Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden. Verzögerungen müssen plausibel begründet werden. Um die Umsetzung zu forcieren, wurden in der 3. Generation „Maluspunkte“ eingeführt. Bei unzureichender Umsetzung früherer Maßnahmen kann die Förderquote für neue Agglomerationskonzepte um 5 % verringert werden. Die dahinterstehenden Prüfverfahren zu den Ursachen der Verzögerungen und damit zur Vergabe von Maluspunkten sind allerdings aufwändig, sodass zukünftig von dieser Regelung wieder Abstand genommen wird (ab der 6. Generation).

Zum Weiterlesen

Detailliertere Informationen über den Aufbau des Programms Agglomerationsverkehr, die Anforderungen an die Agglomerationsprogramme der Regionen und das Prüfverfahren des Bundes liefern die „Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr“ des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav.html>.

Einen praxisnahen Einblick in die Arbeit auf Ebene der Agglomerationsräume und viele Unterlagen zu den Agglomerationsprogrammen der letzten Generationen finden sich z. B. auf der Homepage des länderübergreifenden Vereins Agglo Basel unter <https://www.agglobasel.org/de/> und dem Internetauftritts des dazugehörigen Agglomerationsprogramms unter <https://www.aggloprogramm.org/de/>.

Weitere Agglomerationsprogramme sind z. B. hier zu finden:

Programme im Kanton Zürich: <https://www.zh.ch/de/mobilitaet/gesamtverkehrsplanung/agglomerationsprogramme/programme.html>

Programme im Kanton Bern: <https://www.raumplanung.dij.be.ch/de/start/raumplanungsthemen/siedlung-und-verkehr/agglomerationsprogramme.html>

⁷ Ab der vierten Generation beträgt die Frist 5 Jahre, eine einmalige Nachfrist von drei Jahren ist in begründeten Ausnahmefällen möglich.

4 Die regionale Zusammenarbeit in der Praxis

4.1 Impulse des PAV für die zielgerichtete Kooperation in den Regionen

Das Programm Agglomerationsverkehr ist finanziell für die Regionen relevant und macht gleichzeitig die regionale Kooperation zur Voraussetzung. Die Gesprächspartner betonen, dass die Zusammenarbeit innerhalb der Regionen jedoch eine eigenständige Qualität entfaltet und nicht nur als „Beutegemeinschaft“ auf den Zweck der Fördermittelbeschaffung gerichtet ist. Dabei kommen unterschiedlichen Mechanismen zum Tragen, die im Folgenden diskutiert werden.

Kontinuierliche Weiterentwicklung der regionalen Zusammenarbeit

Wesentlich ist zunächst die dauerhafte Implementation des PAV und die Bildung von Förderperioden bzw. Generationen. Dies ist für alle Beteiligten der Rahmen für eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung. Das ARE beschreibt dabei, wie sowohl die Verfahren als auch die inhaltliche Ausrichtung laufend nachjustiert werden. Die Regionen berichten einerseits davon, dass sie die eigenen Erfahrungen in der regionsinternen Zusammenarbeit systematisch auswerten, um in der nächsten Periode bzw. bei der Aufstellung des nächsten Programms effizienter und zielgerichteter agieren zu können: „Die Arbeit (an einem Agglomerationsprogramm) dauert jedes Mal 2 bis 2,5 Jahre. (...) Dabei machen wir ein sogenanntes Lessons Learned Papier, wo wir ständig protokollieren, was wir das nächste Mal gerne besser machen möchten. Das Papier ist jetzt schon wieder 30 Seiten dick. Jeder kann da reinschreiben. (...) Und dann machen wir am Ende einen kleinen Workshop bei uns im Team und diskutieren das weiter.“

In den Gesprächen wurde deutlich, dass die jeweiligen Prüfberichte des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) in der Region sehr ernst genommen und als produktive Hinweise zur Verbesserung des nächsten Programms genutzt werden. In den Schilderungen der Regionen kommt zum Ausdruck, dass nicht allein das eigene Erfolgsinteresse den Ausschlag gibt, sondern die Zielsetzungen, Arbeitsweise und Einschätzungen der Programmverantwortlichen beim ARE wertgeschätzt werden: „Es ist immer recht gut nachvollziehbar, warum wir so oder so beurteilt wurden. Deswegen bereiten wir die Prüfberichte auf, diskutieren das intern: Was können wir besser machen?“ So entsteht insgesamt der Eindruck, dass die Gesamtkoordination in den Regionen ein sehr wichtiges Scharnier zwischen bundes- und regionalpolitischen Interessen bzw. Akteuren ist.

Stärkung der inneren Konsistenz von Planung und Umsetzung

Es wird in den Gesprächen regelmäßig betont, dass die innere Konsistenz oder Stimmigkeit der Programme entscheidend für die Bewertung und Förderung ist. Dies hat mehrere Facetten: Einmal geht es um die Konsistenz von gesamträumlichen und teilräumlichen Zukunftsbildern. Dann um die Konsistenz von Zukunftsbildern und Maßnahmen und schließlich um die Konsistenz der Maßnahmen untereinander. Letzteres scheint von besonderer Bedeutung zu sein. Und weil

sich die Sinnhaftigkeit der Verkehrsinvestitionen aus dem Siedlungs- und Freiraumzusammenhang ergibt, sind eben auch Siedlungsmaßnahmen (oder vereinzelt auch Freiraummaßnahmen wie die Renaturierung eines Baches im Umfeld einer Siedlungsmaßnahme) darzustellen, obwohl diese nicht förderfähig sind. Nur so kann beurteilt werden, ob die Maßnahmen inhaltlich konsistent sind und in ihren Planungs- und Realisierungszeiträumen zueinander passen.

In diesem Kontext ist eine weitere Besonderheit des PAV bedeutsam: die Unterscheidung nach A-B-C-Maßnahmen entlang des zeitlichen Horizonts. Gefördert werden nur die Maßnahmen des Typs A, die für eine kurzfristige Umsetzung vorgesehen sind. In der Tendenz sind B-Maßnahmen für die nächste und C-Maßnahmen für die übernächste Förderperiode vorgesehen. Dies dient nicht nur der Vorankündigung gegenüber dem Bund, sondern wirkt auch strukturierend in die Regionen zurück: „Wenn man das über Generationen so weiterentwickelt (...) und es in der Planung auch konkreter wird, (...) führt das zu einer gewissen Verlässlichkeit.“ Es geht darum, die Planungen frühzeitig anzukündigen, weiterzuentwickeln und bei Umsetzungsreife als Maßnahme im A-Horizont zu platzieren. Dadurch würde der Bund registrieren, dass die Planungen sinnvoll ineinandergreifen, langfristig weiterentwickelt werden und damit ein Fundament haben, auch in die tatsächliche Umsetzung zu kommen. Insbesondere große Projekte werden häufig zunächst mit langfristiger Perspektive angekündigt und erlangen erst mehrere Generationen später eine Umsetzungsreife, die sie in den A-Horizont verschieben lässt. Planungsprozesse erhalten somit schon im frühen Stadium eine gewisse Verlässlichkeit: „Die Aggloprogramme helfen uns, die Zukunft besser zu strukturieren. (...) Und wenn der Bund die Maßnahmen frühzeitig akzeptiert, dann ist das für uns ein Ansporn. Wir wissen, der Bund ist auf unserer Seite, wenn wir das weiterentwickeln. Und dann ist auch mit Bundesgeldern zu rechnen.“ Ohne Weiters ist nachvollziehbar, dass dies bei größeren Maßnahmen mit langem Planungsvorlauf und hohem Investitionsvolumen (z. B. Verlängerung einer Stadtbahnlinie) von hoher Bedeutung ist.

Dieser Fokus auf umsetzbare Projekte und frühzeitig auf Umsetzung hin programmierte Planungen ist kein zufälliges Nebenergebnis der Vorgehensweise. Das ist von den Programmverantwortlichen im ARE explizit so gewollt. Dementsprechend müssen die Regionen auch Fortschritts- oder Umsetzungsberichte vorlegen, aus denen erkennbar wird, ob die Maßnahmen fristgerecht umgesetzt (Typ A) bzw. stringent weiterentwickelt bzw. konkretisiert (Typ B und C) werden. Zwischenzeitlich hat das ARE zur Unterstützung einer zuverlässigen Umsetzung ein Malus-System eingeführt (siehe Kapitel 3.5.3). Zwar hat sich dies System als nicht ausreichend belastbar erwiesen, aber dennoch ist allen Gesprächspartnern bewusst, dass die Zuverlässigkeit der Planung und Umsetzung eine hohe Bedeutung für die Bewertung hat.

Zielgerichtete und robuste Kooperation

Insgesamt wird deutlich, dass die interkommunale Kooperation im Laufe der Zeit zielorientierter, robuster im Umgang mit internen Konflikten und pragmatischer geworden ist. Man gelangt schneller zu einem umsetzbaren Ziel. Das PAV hat diesbezüglich einen Impuls gesetzt: „Die Aggloprogramme haben eine positive Wirkung, (...) weil sie einen Anreiz bieten, (...) gute Verkehrsvorhaben wirklich planerisch vorwärtszutreiben und dann schlussendlich auch umzusetzen. Das ist das Wesentliche.“ Ein Sammelsurium an Projekten hat eher wenig Erfolgsaussichten – es bedarf einer Qualitätskontrolle und einer Filterung der Maßnahmen: „Wir prüfen das dann sehr genau, entsprechen die (Maßnahme) den Vorgaben des Bundes und entsprechen sie aber auch

den Vorgaben des Programms selbst.“ Projekte bzw. Maßnahmen, die in das Agglomerationsprogramm aufgenommen werden, erhalten damit in gewisser Weise ein Gütesiegel, weil sie seitens des Trägers vorgeprüft worden sind. Die internen Diskussionen dazu sind nicht immer einfach und einvernehmlich. Mit zunehmender Erfahrung wird den Beteiligten aber klar, dass die Konflikte im Sinne eines guten Antrages durchgestanden werden müssen.

Es gibt aber auch Grenzen: Wenn es politisch keine Einigung darüber gibt, ob eine Maßnahme aufgenommen werden soll oder nicht, entscheidet das ARE in seiner Prüfung, ob eine Förderung bewilligt wird oder nicht. Insofern funktioniert der „Filter“ bzw. die Qualitätskontrolle nicht immer bereits auf Ebene der Agglomerationen. Das ARE legt seinerseits seine Förderempfehlungen dem Parlament zur Entscheidung vor und bleibt dort nicht ohne politische Einflussnahme aus den Regionen: „Dann wird dort geschickt lobbyiert“. Aber auch in den Regionen selbst haben die PAV-Anträge eine politische und zugleich öffentliche Bedeutung. Die Akteure berichten, dass der Erfolg der Agglomerationsprogramme (z. B. die Höhe der eingeworbenen Fördergelder, die Förderquote usw.) auch medial und gesellschaftlich mit großem Interesse zur Kenntnis genommen wird. Dies steigere den Druck, gute Agglomerationsprogramme zu entwickeln, die inhaltlich kongruent sind, eine nach den Maßgaben des PAV sinnvolle Siedlungs- und Verkehrsentwicklung verfolgen und entsprechende Maßnahmen in die Umsetzung bringen sollen. Insofern hat das Programm neben den harten, finanziellen Faktoren auch durch den öffentlichen Diskurs einen Effekt auf die interkommunale Zusammenarbeit in den Agglomerationen.

4.2 Wirkung des PAV auf die Siedlungsentwicklung

In seiner Grundkonstruktion erweckt das PAV den Anschein, einen koordinierenden oder lenkenden Einfluss auf die Siedlungsentwicklung haben zu können. In dieser Hinsicht äußern sich die Gesprächspartner jedoch zurückhaltend. Evaluationen liegen hierzu nicht vor. Sehr eindeutig ist, dass die über das PAV geförderten Maßnahmen recht zuverlässig umgesetzt werden und das PAV vor allem in diesem Sinne die Planungsprozesse in den Regionen verbessert. Das wurde oben beschrieben. Dazu gehört es auch, dass die Verkehrsinvestitionen sinnvoll in die Siedlungsplanung eingebettet werden und auch diese besser strukturiert vorbereitet und umgesetzt werden. Ob die Siedlungsplanung in qualitativer und quantitativer Hinsicht Impulse erhält, bleibt jedoch ungewiss. Bei der Beurteilung neuer Agglomerationsprogramme spielt das sinnvolle Zusammenspiel von Verkehrs- mit Siedlungsmaßnahmen zwar eine Rolle (vgl. Kapitel 3.5.2) und auch die Umsetzung in der Vergangenheit vereinbarter Maßnahmen wird überprüft. Einzelne Gesprächspartner wünschen sich allerdings, dass über das PAV auch Siedlungsmaßnahmen finanziell gefördert werden, um stärkere Diskussionen und Impulse für eine abgestimmte Siedlungsentwicklung in die Abstimmungsprozesse tragen zu können. Schon daraus kann abgeleitet werden, dass mit Blick auf eine verbesserte oder umfassender gesteuerte Siedlungsentwicklung noch Potenziale gesehen werden. Logisch ist jedoch zugleich, dass die Siedlungsentwicklung nicht im Mittelpunkt eines primär verkehrspolitisch angelegten Förder- und Investitionsprogramms steht.

Im Kontext der Überlegungen zu den Wirkungen des PAV auf die Siedlungsentwicklung wurde auch auf das per Volksentscheid durchgebrachte Raumplanungsgesetz aus dem Jahr 2013 verwiesen. Die Konsequenz ist ein sehr weitgehendes Einzonungsverbot (Außenentwicklungsmoratorium). Hierdurch sei eine Lenkungswirkung in Richtung Innenentwicklung und Nachverdichtung gegeben. Zugleich werden dadurch die siedlungspolitischen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden beschränkt und ein Druck zur Zusammenarbeit ausgelöst. Dies wird auch bei der Aufstellung der Agglomerationsprogramme spürbar. Auf der anderen Seite wird zunehmend beklagt, dass die Wohnungsmärkte ausgehend von so geschaffenen Restriktionen der Flächenversorgung unter Druck geraten. Die unzureichende Bautätigkeit und die Verteuerung des Wohnens werden auch darauf zurückgeführt, dass zwar die Außenentwicklung begrenzt, aber keine kompensatorischen politischen Maßnahmen für eine verbesserte Flächenmobilisierung und Nachverdichtung in den vorhandenen Siedlungsstrukturen geschaffen wurden.⁸

4.3 Verfahrensaufwand

Im Rahmen der vorliegenden Expertise und der dazu geführten Gespräche konnte nicht vertieft auf den Verfahrensaufwand für die Beteiligten eingegangen werden. Dennoch können als Nebenergebnis einige Eindrücke in die deutsche Diskussion mitgenommen werden.

Insbesondere in den großen Stadtregionen entsteht im 2-2,5-jährigen Bearbeitungszeitraum ein nicht unerheblicher Aufwand bei der Erstellung eines Agglomerationsprogramms. Dies ergibt sich allein schon aus der Zahl der Gemeinden (z. B. 175 in der Agglomeration Basel) und der Zahl der Maßnahmen. Für die kürzlich fertiggestellten fünf Teilprogrammen der Gesamttagglomeration Zürich (5. Generation) werden für den A-Horizont (Realisierung 2028 bis 2033) insgesamt 185 Maßnahmen zur Mitfinanzierung mit einem Volumen von 1,22 Mrd. CHF⁹ beantragt. Das bereits eingestellte Volumen für den B-Horizont (2032-2036; sechste Generation) beträgt 1,47 Mrd. CHF.¹⁰ Hinzu kommt eine mindestens ebenso große Zahl nicht mitfinanzierter Maßnahmen im Bereich Siedlung, Freiraum und Umwelt.

Es ist deutlich geworden, dass dieser Aufwand aus der Sicht der Regionen gerechtfertigt ist: Einmal ist er die Voraussetzung für die Fördermittel des Bundes. Zum Zweiten hat er eine positive Rückwirkung auf die Planungs- und Umsetzungsprozesse in den Regionen. Diese positive Rückwirkung ist dabei sowohl inhaltlicher Natur (verbesserte Abstimmung von Siedlung, Freiraum, Verkehr) und wirkt sich zugleich als Effizienzgewinn arbeitssparend aus. Angesichts aktueller Debatten zur Handlungsfähigkeit des Staates und des damit in Verbindung gebrachten Vertrauensverlustes gegenüber den demokratischen Institutionen zahlt sich der Zugewinn an Stringenz, Verlässlichkeit und inhaltlicher Konsistenz wahrscheinlich zusätzlich auf dieser Ebene aus.

⁸ Siehe hierzu das Kapitel „Raumentwicklung – Eisberg voraus“ in: Credit Suisse 2023

⁹ entspr. nach heutigem Wechselkurs rd. 1,3 Mrd. Euro

¹⁰ Siehe: Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates der Kantons Zürich, Sitzung vom 5. März 2025; entspr. nach heutigem Wechselkurs rd. 1,57 Mrd. Euro

Aus deutscher Sicht ist der Umfang der einzelnen Maßnahmenblätter besonders auffällig. Dabei werden kleine Maßnahmen („ein Absatz Textumfang“) quasi nur summarisch pauschaliert beantragt (z. B. 25 Kilometer Radweg), ohne genau festzulegen, wo diese genau realisiert werden. Nach erfolgter Zusage wird die Verantwortung dafür in die Region zurückgegeben, so dass an der Basis sichergestellt wird, dass diese auch im vorgesehenen Umfang gebaut werden. Aber selbst für die mittelgroße Maßnahmen bis 5 Mio CHF¹¹ Fördervolumen und die großen Maßnahmen mit einem Fördervolumen von über 5 Mio CHF (z. B. neue Bahnhaltepunkte) reicht eine zweiseitige Beschreibung bzw. Begründung, um darauf basierend eine Förderzusage zu erhalten. Mit Blick auf die für die Region Zürich oben genannten Zahl wird deutlich, dass hier in einem Verfahren 185 Maßnahmen gebündelt und von daher möglicherweise 185 Einzelanträge (mit jeweiliger Beantragung, Prüfung/Genehmigung, Abrechnung) ersetzt werden. Daraus entsteht ein hohes Maß an bürokratischer Vereinfachung und Entlastung.

Dass der Bund die Verantwortung für einen sinnvollen Mitteleinsatz in sehr großem Maß an die Regionen zurückdelegieren kann und dies auch tut, ergibt sich aus der beschriebenen Grundkonstruktion des PAV: „Entscheidend ist, dass man dieses Programm nicht von den Einzelmaßnahmen her denkt und konstruiert und man deswegen den ganzen Kontrollmechanismus auf Einzelmaßnahmen-Ebene weglässt. Stattdessen gibt es die Bewertung des regionalen Agglomerationsprogramms als Ganzes, daraus abgeleitet die Maßnahmenfinanzierung und dann eine Bewertung der Umsetzungsperformance für die nächste Generation. Und damit eben die Verlagerung der Verantwortung sehr stark auf die Region.“

Ergänzend kommt zur Wirkung, dass das PAV regelmäßig mehrfach überzeichnet ist und im Wettbewerb der Regionen vergeben wird. Dies bedeutet zunächst, dass eine Region bemüht ist, die qualitativen Anforderungen in einem hohen Maß zu erfüllen. Zugleich entsteht ein starker Anreiz für eine realistische Kostenschätzung und eine sparsame Mittelverwendung. Denn jede Agglomeration hat unter diesen Rahmenbedingungen zunächst das Ziel, eine möglichst hohe Förderquote zu erreichen. Durch die Kosten-Nutzen-Bewertung der Maßnahmen führen unrealistisch hohe Kostenansätze zu einer Reduzierung der Förderquote. Eine Unterschätzung mit späterer Kostenüberschreitung hätte den nachteiligen Effekt, dass sich die Bundesförderung später nicht erhöhen lässt (gedeckeltes Gesamtvolumen), was zu einer sinkenden Förderquote und steigenden Eigenanteilen aus den Regionen führen würde. Dies wäre nicht nur eine zusätzliche Belastung, sondern zudem nicht durch die Haushaltsplanungen der Gebietskörperschaften nicht abgedeckt. Im Ergebnis wäre die Umsetzungsperformance beeinträchtigt, was wiederum negativ auf die Mittelvergabe in der nächsten Generation zurückwirkt.

¹¹ entspr. nach heutigem Wechselkurs rd. 5,4 Mrd. Euro

5 Das Programm Agglomerationsverkehr – ein Vorbild für Deutschland?

5.1 Regionalplanung in Deutschland und der Schweiz – das PAV als Umsetzungsebene der Regionalplanung

Die regionalen schweizer Agglomerationsprogramme müssen sich im Sinne der Kohärenz an den Aussagen der (kantonalen) Richtpläne orientieren. Diese Richtpläne sind – wie schon beschrieben – gut mit den deutschen Regionalplänen vergleichbar. Insoweit sie Verkehrsinvestitionen und eine damit korrespondierende Siedlungsentwicklung anstoßen, können sie als eine Umsetzungsebene der Regionalplanung charakterisiert werden. Da die Agglomerationsprogramme in vielen Regionen eine gewisse organisatorische Eigenständigkeit aufweisen (bzw. nicht an den Kantonen und der kantonalen Richtplanungen andocken), können sie alternativ auch als eine eigenständige Regionalentwicklung beschrieben werden, die jedoch inhaltlich-konkretisierend an der Richt- oder Regionalplanung ansetzt.

Die Einschätzung, dass die deutsche Regionalplanung in ihrer bisherigen Verfassung zu wenig Wirkung oder Impulse auf eine regionalplangerechte Siedlungsentwicklung auslöst (also ein Umsetzungsdefizit hat), wurde nicht nur in den Diskussionen im MORO „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ bestätigt, sondern zuvor bereits im Jahr 2012 von einer Arbeitsgruppe der Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL) unter der Leitung von Dirk Vallée formuliert. Darin heißt es:¹² „Ein weiteres Manko der heutigen Regionalplanung besteht, wie erwähnt, in der oft fehlenden Umsetzungskompetenz bei Entwicklungsaufgaben. Die eigenständige Verwirklichung der Konzepte ist somit erschwert und nach außen wird stärker die Rolle der Ordnungsfunktion wahrgenommen.“ Und weiter: „Um die Entwicklungen in ihren räumlichen Auswirkungen im Sinne des ROG effektiver und effizienter zu gestalten, ist eine neue und intensive Verzahnung von (a) Leitbildern/Zielen/Vorstellungen, (b) Konzept/Plan und (c) Umsetzung erforderlich, die von einem dauerhaften und aktiven Diskussionsprozess begleitet wird.“ Letzteres liest sich beinahe wie eine idealtypische Beschreibung des Schweizer Programms Agglomerationsverkehr. Auch hieraus lässt sich der Bedarf für ein vergleichbares Programm in Deutschland ableiten. Die für die vorliegende Expertise einbezogenen Gesprächspartner in Deutschland haben das teilweise bestätigt.

Das PAV knüpft die Finanzierung und Förderung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur an siedlungspolitische Voraussetzungen. Manche Gesprächspartner haben darauf hingewiesen, dass die Verkehrsfinanzierung in Deutschland im Verbund der verschiedenen föderalen Ebenen und den dazwischen geschalteten regionalen Aufgabenträgern deutlich komplizierter und vielfältiger ist. Gleichzeitig sei die im föderalen System verankerte Förderung von Wohnungsbau und Stadtentwicklung ausgeprägter als in der Schweiz und zu großen Teilen bereits in Bundesländer-Vereinbarungen geregelt (z. B. Wohnraumförderung, Städtebauförderung). Deswegen wäre es für Deutschland naheliegend, die sinnvolle Verknüpfung von Siedlung und Verkehr von

¹² Vallée 2012, S. 6 u. 10

der Siedlungsseite her zu konzipieren. Dies würde ggf. bedeuten, die Vergabe von Fördermitteln für den Wohnungsbau und die Stadtentwicklung an verkehrspolitische Voraussetzungen zu knüpfen. Letzteres geschieht ansatzweise bereits in manchen Bundesländern. So erhalten Kommunen in der Region Frankfurt vom Land Hessen im Programm „Großer Frankfurter Bogen“ eine Unterstützung (i. W. verbesserte Förderkonditionen), wenn sie Wohnungsbau im Umfeld von Bahnhaltepunkten entwickeln. Das nordrhein-westfälische Programm „Bauland an der Schiene“ ist ähnlich angelegt und kombiniert einen verbesserten Fördermittelzugang mit der operativen Unterstützung durch eine Landesgesellschaft (NRW.Urban).

Im Vergleich zum PAV sind nicht nur die bewegten Investitionsvolumen und damit zusammenhängend die Raumwirkungen eher gering. Zudem fehlen der langfristige Charakter und damit der Rahmen für den Aufbau einer dauerhaften und zugleich entwicklungsfähigen Kooperation in den Regionen. In den deutschen Beispielen werden Einzelmaßnahmen weitgehend ohne explizite Einbindung in eine regionale Gesamtentwicklung gefördert. Die Eingriffe bleiben punktuell und in ihrer regionalen Gesamtwirkung recht eng begrenzt. Der Impuls des PAV auf eine langfristige Institutionalisierung einer handlungsfähigen, koordinierenden Regionalentwicklung ist somit nicht gegeben. Auch werden die damit verbundenen Möglichkeiten einer entlastenden Verfahrensbündelung in Deutschland nicht genutzt.

5.2 Ansatzpunkte für eine Adaption

In der Übertragung auf Deutschland wäre an ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Programm „Regionale Siedlungsentwicklung“ zu denken. Einen guten Ausgangspunkt bildet das zwischen Bundesraumordnung und den Bundesländern abgestimmte Programm RegioStrat. Aber auch hier fehlt es bislang an Perspektiven für eine dauerhafte Stärkung einer koordinierenden Regionalentwicklung, die im Ergebnis an den regionalplanerisch geeigneten Standorten durch öffentliche Vorleistungen bzw. Investitionen eine private Investitionstätigkeit anregt und somit die Flächennachfrage regionalplanerisch wirksam bündelt. Vor diesem Hintergrund sollte ein entsprechendes Bund-Länder-Programm auf Dauer gestellt zweierlei leisten: (1) Es müsste wirksame Anreize für zunächst informelle regionale Übereinkünfte (räumliche und programmatische Leitlinien zur Regionalentwicklung) setzen, aus denen sich sinnvolle Maßnahmen der Siedlungsentwicklung ableiten lassen. (2) Es müsste besonders qualifizierte Maßnahmen, die in hohem Maße auf die Ziele der beschlossenen regionalen Leitlinien einzahlen, flexibel bzw. bedarfsgerecht fördern.

Bei der Konzeption eines derartigen Programms wäre insbesondere zu prüfen, wie die raumwirksame Förder- und Investitionstätigkeit von Bund und Ländern zukünftig besser mit regionalplanerischen bzw. regionalentwicklungspolitischen Zielen verknüpft werden kann. Insofern würde ein derartiges Programm weitgehend ohne zusätzlich Finanzmittel auskommen. Es sollten lediglich vorhandene Finanzmittel verstärkt unter dem Blickwinkel der siedlungspolitischen bzw. regionalplanerischen Zielerreichung vergeben werden. Selbstverständlich wäre dieses Prinzip auch auf Teile der aus dem „Sondervermögen“ heraus finanzierten Infrastrukturmaßnahmen anwendbar. Aus dem Bereich der bereits langfristig etablierten Investitionsbereiche wären vor allem die Folgenden in den Blick zu nehmen:

- *Öffentliche Verkehrsinvestitionen:* Die Flächennachfrage und die Siedlungsentwicklung sind in hohem Maße auf die verkehrliche Erreichbarkeit bezogen. Insofern haben Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur eine wichtige Bedeutung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Bislang wird die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland primär nach den Dringlichkeiten der Engpassbeseitigung priorisiert. Nach dem Vorbild des Schweizer Agglomerationsprogramms wäre jedoch zu prüfen, ob und inwieweit die Maßnahmenpriorisierung von siedlungspolitischen Zusagen der jeweiligen Regionen (und damit auch Gemeinden) abhängig gemacht werden kann. Die Verlängerung einer Stadtbahnlinie oder die Einrichtung neuer Haltepunkte würde vor allem dann priorisiert und umgesetzt, wenn sich die Gemeinden innerhalb der Region kraft interner Abstimmung verpflichten, im Umfeld der neu geschaffenen oder verbesserten Verkehrsinfrastruktur in einer sinnvollen Art und Weise städtebaulich aktiv zu werden. Flankierend hierzu könnten auch die Mittel der Kommunalrichtlinie „Klimafreundliche Mobilität“ eingesetzt werden.
- *Förderung von Wohnungsbauinvestitionen und wohnungsbaubezogene Städtebauförderung:* Es gilt die einfache Regel, dass die öffentliche Förderung von Wohnungsbauinvestitionen relativ unwirksam ist bzw. lediglich zu Preissteigerungen führt, wenn gleichzeitig ein unzureichendes Bauland- und Grundstücksangebot besteht und in der Konsequenz das Wohnungsangebot (insbesondere Wohnungsneubau) hinter der Nachfrage zurückbleibt. Da Wohnungsmärkte nur in ihren regionalen Zusammenhängen sinnvoll politisch zu beeinflussen sind, sollte die Gewährung von Fördermitteln an die Regionen nur unter der Maßgabe erfolgen, dass die Regionen ein verlässlich umzusetzendes und quantitativ ausreichendes Programm zur Bauland- und Grundstücksentwicklung vorweisen können. Dies könnte sich mit aus dem Regionalplan ableitbaren Vorgaben an die Regionen hinsichtlich Innenentwicklungsanteil, Dichten oder auch Verkehrserschließung verbinden (z. B. Erreichbarkeit des schienenengebundenen Verkehrs). In den Gesamtkontext einer auf die Ziele der regionalen Siedlungsentwicklung bezogenen Fördermittelvergabe könnte auch die Städtebauförderung einbezogen werden, insbesondere wenn es um die Stärkung der Innenentwicklung in nachfrageschwachen Regionen geht.
- *Raumwirksame Investitionsvorhaben:* Die Länder und teilweise auch der Bund haben nicht nur bei öffentlichen Investitionen (Landes- und Bundeseinrichtungen), sondern bei privaten Investitionen (Industrieansiedlungen) im Rahmen ihrer Wirtschaftsförder- und Subventionspolitik einen erheblichen Einfluss auf die Standortwahl. Dabei haben derartige Großinvestitionen als Arbeitsplatzschwerpunkte oder auch als Magnet für die Ansiedlung von Zulieferern potenziell weitreichende siedlungspolitische Konsequenzen. Von daher liegt es nahe, die räumliche Lenkung dieser Investitionsvorhaben mit siedlungspolitischen Verpflichtungen / Zusagen der Zielregion und Zielgemeinde zu verbinden.

Für die hier kursorisch beschriebenen Themen (und gegebenenfalls weitere) wird zu prüfen sein, wie die gegenwärtigen Förderzugänge und Priorisierungen jeweils mit den Aspekten der Regions- und Raumwirksamkeit verknüpft werden können. Deutlich wird auch, dass die an Regional-/Raumwirksamkeit geknüpfte Förder- und Investitionspolitik als Impuls und Aufforderung zu einer zunächst informellen Abstimmung siedlungspolitischer Leitlinien in den Regionen wirken

soll. Wichtig ist zudem, dass die siedlungspolitischen Zusagen der Regionen verlässlich umgesetzt werden und dies überprüft wird. Eine wirksame Sanktionierung der Nicht-Einhaltung von Zusagen ergibt sich vor allem dann, wenn – wie in der Schweiz – dauerhafte Programme in Förderperioden konzipiert werden und ein Malus für die Nicht-Einhaltung in der nächsten Förderperiode droht. Erst die dauerhafte Implementation schafft auch den Rahmen für eine institutionelle Stärkung einer zielgerichteten Regionalentwicklung. Von der Schweiz lässt sich lernen, dass sich diese institutionelle Stärkung mit einer hohen regionalen Eigenverantwortlichkeit verbinden lässt und dies wiederum erhebliches Potenzial für eine Verfahrensbündelung und Verfahrensvereinfachung birgt.

Der aus dem Schweizer Programm Agglomerationsverkehr hier abgeleitete Vorschlag für Deutschland setzt in seiner weiteren konzeptionellen Ausarbeitung und Umsetzungsvorbereitung eine mehrjährige ressortübergreifende Bund-Länder-Zusammenarbeit voraus. Dies müsste in eine entsprechende Bund-Länder-Vereinbarung münden (ähnlich der Städtebauförderung oder Wohnungsbauförderung). Eine solche Lösung würde eine eklatante Lücke im deutschen Planungssystem schließen.

Literatur

Agglo Basel (2023): Jahresbericht 2023. Abrufbar unter: <https://www.agglobasel.org/files/dateien/jahresbericht/AggloBasel-Jahresbericht-2023-D-web.pdf> (letzter Abruf: 31.07.2025)

Credit Suisse (2023): Im Zeichen von Zinswende und Knappheit. Schweizer Immobilienmarkt 2023. Abrufbar unter: <https://www.swiss-estates.ch/images/pdf/cs-immobilienstudie-2023-de.pdf> (letzter Abruf: 24.07.2025)

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK; Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2025): Richtlinie Programm Agglomerationsverkehr (RPAV). Abrufbar unter: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav/6g.html> (letzter Abruf: 16.09.2025)

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK; Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2023): Richtlinie Programm Agglomerationsverkehr (RPAV). Abrufbar unter: https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/dokumente/agglomerationsprogramme/pav-richtlinien5g.pdf.download.pdf/Richtlinien%2520Programm%2520Agglomerationsverkehr_5G.pdf (letzter Abruf: 20.07.2025)

Lorenzi, R. (2009): Das Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung: Prioritäten des Bundes. Abrufbar unter: <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2009/05/lorenzi/> (letzter Abruf: 18.07.2025)

Schweizerischer Bundesrat (2009): Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr.

Vallée, Dirk (Hrsg.) (2012): Strategische Regionalplanung. Hannover (=Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 237). Abrufbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-336498> (letzter Abruf: 25.07.2025)