

# Regierungsratsbeschluss

vom 15. November 2016

Nr. 2016/1965

## Agglomerationsprogramm Solothurn 3. Generation

---

### 1. Ausgangslage

#### 1.1 Agglomerationspolitik des Bundes

Die Agglomerationsprogramme wurden 2001 vom Bund als neues Instrument für die Unterstützung der Agglomerationen als Wirtschaftsmotoren der Schweiz lanciert. Der Bund unterstützt die Agglomerationen insbesondere im Hinblick auf die Lösung ihrer Verkehrsprobleme. Die Agglomerationsprogramme zeigen auf, wie der Einsatz der verschiedenen Verkehrsmittel optimiert und auf die Ziele und Massnahmen der Raumplanung, insbesondere auf die Siedlungsentwicklung, abgestimmt ist. Am 28. November 2004 wurden die Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) an der Volksabstimmung angenommen. Damit legte der Bund die Basis für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs. Seit 2008 fliessen für den Agglomerationsverkehr über einen Zeitraum von 20 Jahren 6 Mrd. Franken aus dem Infrastrukturfonds.

Um die zukünftige Mitfinanzierung der Projekte aus den Agglomerationsprogrammen sowie die Fertigstellung und Engpassbeseitigung des Nationalstrassennetzes zu garantieren, will der Bundesrat einen unbefristeten „Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds“ (NAF) schaffen. Im Februar 2015 hat der Bundesrat die Botschaft zum NAF verabschiedet. Im September 2015 hat der Ständerat die NAF-Vorlage an die vorbereitende Kommission zurückgewiesen. Am 15. März 2016 hat der Ständerat die Vorlage erneut behandelt. Er hat sich u.a. für eine Erhöhung der Mineralölsteuer um 4 Rappen zu Gunsten des Fonds entschieden. Als nächster Schritt wird die NAF-Vorlage nun in der vorberatenden Kommission des Nationalrates behandelt. Der Bund geht in seinen Planungen von der Inkraftsetzung des NAF per 1. Januar 2018 aus.

#### 1.2 Agglomerationspolitik des Kantons Solothurn

Der Kanton Solothurn hat seine Agglomerationsstrategie im Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2003/2381 vom 16. Dezember 2003 definiert. Das Bau- und Justizdepartement, vertreten durch das Amt für Raumplanung, hat den Auftrag erhalten, die Agglomerationspolitik zu konkretisieren und im kantonalen Richtplan zu verankern. Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung 1. Generation waren ein erster Schritt in diese Richtung.

Im Jahr 2007 hat der Kanton Solothurn die Agglomerationsprogramme Solothurn, AareLand (zusammen mit dem Kanton Aargau) und Basel (unter Federführung des Kantons Basel-Stadt) der 1. Generation beim Bund zur Prüfung eingereicht (RRB Nr. 2007/2115 vom 11. Dezember 2007 und RRB Nr. 2007/2201 vom 18. Dezember 2007). Der Bund beteiligt sich mit 40% (von möglichen 30-50%) an den Kosten bestimmter Projekte.

Im Jahr 2012 hat der Kanton Solothurn die Agglomerationsprogramme Solothurn, AareLand und Basel der 2. Generation beim Bund zur Prüfung eingereicht (RRB Nr. 2012/1231 vom 18. Juni 2012, RRB Nr. 2012/1018 vom 22. Mai 2012 und RRB Nr. 2012/1019 vom 22. Mai 2012). Der Bund beteiligt sich mit 35-40% an bestimmten Projekten.

Mitfinanziert werden Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen. Die Massnahmen aus den Agglomerationsprogrammen 1. Generation und 2. Generation werden zurzeit umgesetzt.

Mit den Agglomerationsprogrammen der 1. Generation und 2. Generation sind nicht alle Schwachstellen in den Bereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr behoben worden. Um die Lücken der 1. Generation und 2. Generation zu schliessen, erarbeitet der Kanton Solothurn seit Ende Jahr 2014 die Agglomerationsprogramme 3. Generation Solothurn, AareLand (wiederum zusammen mit dem Kanton Aargau) und Basel (unter Federführung der neu geschaffenen Geschäftsstelle Agglo Basel).

### 1.3 Anforderungen des Bundes an die Agglomerationsprogramme

Die Vorgehensweise bei der Erarbeitung des Agglomerationsprogrammes Solothurn stützt sich auf die Weisung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der 3. Generation vom 16. Februar 2015.

Damit das Agglomerationsprogramm vom Bund beurteilt werden kann, müssen folgende sechs Grundanforderungen erfüllt sein:

- Partizipation gewährleistet;
- Bestimmung einer Trägerschaft;
- Analyse von Ist-Zustand und Entwicklungstrends sowie Identifikation von Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken und Handlungsbedarf;
- Entwicklung von Massnahmen in allen Bereichen, in Kohärenz zum Zukunftsbild, Teilstrategien und Priorisierung derer (erkennbarer roter Faden);
- Beschreibung und Begründung der prioritären Massnahmen;
- Controlling gesichert.

Der Detaillierungsgrad ist jeweils der Grösse der jeweiligen Agglomeration anzupassen. Die Wirkung der Agglomerationsprogramme wird vom Bund geprüft und mit anderen Programmen verglichen. Die Kantone können sich auf eine qualitative Beurteilung der Wirksamkeit beschränken.

Die wichtigsten neuen/veränderten Anforderungen im Vergleich zur 2. Generation sind:

- das Umsetzungsreporting: Das Agglomerationsprogramm der 3. Generation soll auf einem Umsetzungsreporting der Agglomerationsprogramme 1. Generation und 2. Generation aufbauen und die Erfahrungen aus dem bisherigen Umsetzungsprozess inhaltlich und organisatorisch berücksichtigen. Der zu beschreibende Teil bildet neu integrierender Bestandteil des Agglomerationsprogramms;

- die Formulierung von Zielsetzungen in Bezug auf die vier Indikatoren zum Monitoring und Controlling (Modal Split, Unfälle, Einwohner und Beschäftigte nach Güteklassen im öffentlichen Verkehr [ÖV]);
- die flächendeckende Erfassung der Unfallschwerpunkte;
- die Herleitung von Massnahmen im Bereich Landschaft wird empfohlen.

#### 1.4 Das Agglomerationsprogramm Solothurn 3. Generation

##### 1.4.1 Ziel

Die Agglomeration Solothurn mit rund 60'000 Einwohner und Einwohnerinnen ist eine Agglomeration mittlerer Grösse. Sie umfasst 24 Gemeinden, bestehend aus der Kernstadt Solothurn und Gemeinden aus den Bezirken Wasseramt und Lebern. Die Agglomeration Solothurn ist stark durch den Pendlerverkehr geprägt. Das Agglomerationsprogramm verfolgt daher insbesondere die Strategie, Verkehr zu vermeiden, zu verlagern oder verträglich zu gestalten. Durch die gegenseitige Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung soll besonders auch der Zersiedelung entgegengewirkt werden. Dies erfordert die Konzentration der Siedlungsentwicklung an verkehrstechnisch günstig gelegenen und mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Standorten. Ziel ist es, dass der öffentliche Verkehr, Fuss- und Veloverkehr sowie die kombinierte Mobilität attraktiver werden. Zudem sollen die negativen Wirkungen des Verkehrs durch verkehrslenkende Massnahmen vermindert werden.

Um die Ziele zu erreichen, beantragt der Kanton Solothurn mit dem Agglomerationsprogramm Solothurn 3. Generation (AP Solothurn 3G) eine Mitfinanzierung durch den Bund zentraler Verkehrsinfrastrukturmassnahmen für den Umsetzungszeitraum 2019 bis 2022.

##### 1.4.2 Perimeter

Der Bearbeitungsperimeter der Agglomeration Solothurn basiert auf der Agglomerationsdefinition des Bundesamtes für Statistik 2000. In den Betrachtungsperimeter wurden zusätzlich die der Agglomeration umliegenden Gemeinden der Regionalplanungsgruppe espaceSOLOTHURN (repla espaceSOLOTHURN) miteinbezogen. Dies, nachdem gewisse Massnahmen von regionaler Bedeutung ausserhalb des Bearbeitungsperimeters liegen und Einfluss auf die Agglomeration Solothurn haben.

##### 1.4.3 Trägerschaft

Die repla espaceSOLOTHURN ist - wie schon im Agglomerationsprogramm der 1. Generation und 2. Generation - federführend für die Erarbeitung und die nachfolgende Begleitung des Agglomerationsprogramms Solothurn. Das Agglomerationsprogramm wird in enger Zusammenarbeit mit dem Kanton Solothurn und den Gemeinden erstellt und umgesetzt. Region, Kanton und Gemeinden bilden die Trägerschaft des Agglomerationsprogramms.

##### 1.4.4 Grundlagen und Vorgehen

Das vorliegende AP Solothurn 3G baut auf dem im Jahre 2012 beim Bund eingereichten Programm der 2. Generation auf. Das neue Agglomerationsprogramm beschränkt sich aber nicht nur auf eine inhaltliche Aktualisierung, sondern setzt im Bereich von Natur und Landschaft neue Akzente.

Das für das Agglomerationsprogramm der 2. Generation erarbeitete Zukunftsbild für die Bereiche Verkehr, Siedlung und Landschaft wurde aktualisiert und mit dem Entwurf der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplan (06/2015) abgestimmt. Davon ausgehend wurden (für

den Bereich Landschaft erstmals) Umsetzungsstrategien festgelegt und die dafür notwendigen Massnahmen ermittelt. Die abschliessende Beurteilung der Wirkung der Massnahmen bildete den Schwerpunkt und eine wesentliche Entscheidungsgrundlage bei der Priorisierung der Massnahmen. Das Vorgehen und die Struktur des Agglomerationsprogramms sind in nachfolgender Abbildung dargestellt.

Einleitung	Ausgangslage, Umfeld, Leistungen, Vorgehen	Kapitel 1
Stand Umsetzung 1. und 2. Generation	Umsetzungsstand Massnahmen	Kapitel 2
Siedlung, Verkehr und Landschaft heute	Ist-Zustand	Kapitel 3
Zukünftige Entwicklung Siedlung, Verkehr und Landschaft	Fortschreiben der bisherigen Entwicklung bis 2030	Kapitel 4
Schwachstellen Siedlung, Verkehr und Landschaft	Schwachstellenanalyse 2030	Kapitel 5
Handlungsbedarf Siedlung, Verkehr und Landschaft	Ableitung des Handlungsbedarfs	Kapitel 6
Zukunftsbild Agglomeration und Umgebung	Zielszenario Siedlung, Verkehr und Landschaft	Kapitel 7
Teilstrategie ‚Verkehr‘ Teilstrategie ‚Siedlung und Landschaft‘	Übergeordnete Strategie Konkretisierte Teilstrategie	Kapitel 8
Massnahmen	Das optimierte Massnahmenpaket	Kapitel 9
Wirkungsanalyse und Priorisierung	Was wird mit den Massnahmen erreicht	Kapitel 10
Umsetzung	Trägerschaft, Umsetzung, Weiteres Vorgehen	Kapitel 11

#### 1.4.5 Mitwirkung

Das AP Solothurn 3G wird seit Ende Jahr 2014 erarbeitet. Die Gemeinden im Agglomerationsperimeter wurden im Sommer 2015 ein erstes Mal mit einer Umfrage einbezogen. Zum einen wurden dabei neue Grundlagen und Daten erhoben. Zum anderen wurden die Gemeinden bezüglich Weiterverfolgung der B- und C-Massnahmen der 2. Generation und neuer Massnahmen für die 3. Generation angehört. Die Zwischenergebnisse wurden an der Delegiertenversammlung der repla espaceSOLOTHURN vom 1. März 2016 vorgestellt und diskutiert. Zuletzt konnte in der Behördenvernehmlassung vom 22. Februar 2016 bis 4. Mai 2016 und in der öffentlichen Mitwirkung vom 1. April 2016 bis 4. Mai 2016 zu den Strategien und Massnahmen Stellung genommen

werden. Die Ergebnisse wurden an der Vorstandssitzung vom 7. September 2016 und an der ausserordentlichen Delegiertenversammlung der repla espaceSOLOTHURN vom 25. Oktober 2016 vorgestellt und einstimmig verabschiedet.

#### 1.4.6 Herleitung und Priorisierung der Massnahmen

Die Massnahmen für das AP Solothurn 3G wurden schrittweise hergeleitet. Zum einen sind die Massnahmen aus der Schwachstellenanalyse abgeleitet und mit den formulierten Zielsetzungen, welche in Teilstrategien (Verkehr, Siedlung und Verkehr) formuliert sind, abgestimmt. Zum anderen sind Massnahmen aus verschiedenen Grundlagen integriert worden und wurden kontinuierlich auf die Zielsetzungen und Strategien abgestimmt.

Im AP Solothurn 3G wurde in einem ersten Schritt ein Pool an Massnahmenideen gebildet, der sich aus den B- und C-Massnahmen der 2. Generation, Grundlagenberichten (z.B. Tempo 30, Verträglichkeitskonflikte, Kombinierte Mobilität) und Inputs der kantonalen Ämter (vorwiegend Amt für Raumplanung und Amt für Verkehr und Tiefbau) zusammensetzt. In einem zweiten Schritt wurde aufgrund politischer, planerischer, finanzieller und projektbezogener Aspekte entschieden, welche Massnahmenideen definitiv konkretisiert werden sollen.

Schliesslich wurden die konkretisierten Massnahmen in einem qualitativen Verfahren nach ihrer Wirkung beurteilt. Darauf aufbauend und in Abhängigkeit der Bau- und Finanzreife erfolgte die abschliessende Priorisierung der Massnahmen in eine A-, B- und C-Liste.

#### 1.4.7 Übersicht über die Massnahmen und Kosten

Die Agglomerationsprogramme enthalten die erforderlichen Massnahmen zur Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Landschaft. Neben den eigentlichen vom Bund mitfinanzierten Projekten des Agglomerationsprogramms werden auch weitere, nicht-infrastrukturelle Massnahmen sowie sogenannte Eigenleistungen aufgeführt, die in einem engen räumlichen, funktionalen oder planerischen Zusammenhang mit den Massnahmen des Agglomerationsprogramms stehen und für die Agglomeration von Bedeutung sind. Diese Projekte werden jedoch nicht über den Infrastrukturfonds mitfinanziert. Das AP Solothurn 3G umfasst folgende Massnahmenkategorien:

- **A-Massnahmen:** A-Massnahmen werden beim Bund für die Periode 2019 bis 2022 zur Mitfinanzierung beantragt.
- **B-Massnahmen:** Für sie können im AP Solothurn 3G beim Bund noch keine Mitfinanzierungsbeiträge beantragt werden. Sie werden allerdings für die Gesamtwirkung des Agglomerationsprogramms und somit bei der Festsetzung des Beitragssatzes berücksichtigt. Der Bund „merkt sich diese Massnahmen vor“: Sie können in der 4. Generation (2023 - 2026) zu A-Massnahmen werden.
- **Massnahmen Siedlung und Landschaft:** Diese sind nicht-infrastrukturelle Daueraufgaben, die durch die Kantone und Gemeinden geleistet werden und verhältnismässig wenig Kosten verursachen.

Das Programm ist so ausgestaltet, dass die Finanzierung der Projekte unter der Annahme einer finanziellen Unterstützung des Bundes in der Gesamtheit für den Kanton und die Gemeinden tragbar ist. Die Agglomeration Solothurn erreichte für die Massnahmen des 1. Agglomerationsprogramms einen Beitragssatz von 40% und in der 2. Generation 35%.

Mit den Massnahmen der 3. Generation werden Lücken aus der 1. Generation und 2. Generation geschlossen. Vorhandene Engpässe werden beseitigt und Zugänge zum übergeordneten Verkehrsnetz verbessert. Der Schwerpunkt der verkehrlichen Massnahmen liegt beim Langsamverkehr mit insgesamt 12 Massnahmen in 5 Massnahmenpaketen. Der Fokus liegt dabei auf neuen

Velowegen und der Umgestaltung von Strassen zur Erhöhung der Sicherheit. Ein weiterer Schwerpunkt liegt beim öffentlichen Verkehr. Die Aufwertung von verschiedenen Bahnhöfen ist ein Kernelement des Agglomerationsprogramms.

Zusammengefasst belaufen sich die infrastrukturellen Investitionskosten für A- und B-Massnahmen des Agglomerationsprogramms der 3. Generation auf 53.33 Mio. Franken. Darin nicht enthalten ist die übergeordnete Massnahme im öffentlichen Verkehr (Doppelspurabschnitt RBS Solothurn-Bern). Diese wird über andere Quellen finanziert. Die grössten Kosten (19.5 Mio. Franken) fallen im Bereich des öffentlichen Verkehrs an. Die Kosten der weiteren Infrastrukturmassnahmen betragen im Langsamverkehr 13.42 Mio. Franken, im motorisierten Individualverkehr 15.14 Mio. Franken, in der kombinierten Mobilität 0.12 Mio. Franken und für nachfrageseitige Massnahmen 5.15 Mio. Franken. Es wird davon ausgegangen, dass mindestens 35% von den beitragsberechtigten Investitionskosten für A-Projekte (22.78 Mio. Franken) durch den Infrastrukturfonds des Bundes mitfinanziert werden. Die restlichen Kosten müssen von Kanton, betroffenen Gemeinden und Dritten getragen werden.

Die Gesamtkosten aller Massnahmen der A- und B-Liste des Agglomerationsprogramms Solothurn liegen ohne Finanzierungsanteil des Bundes in der nachfolgend aufgeführten Grössenordnung. Es handelt sich dabei um Grobkostenschätzungen mit einer Genauigkeit von +/- 30%.

### Kostenübersicht nach Thema (Verkehr) und Prioritäten

Massnahmen	Horizont / Kosten (in Franken)		
	A (2019-2022)	B (2023-2026)	Total
Motorisierter Individualverkehr	4.00 Mio.	11.14 Mio.	15.14 Mio.
Öffentlicher Verkehr	3.30 Mio.	16.20 Mio.	19.50 Mio.
Fuss- und Veloverkehr	10.48 Mio.	2.94 Mio.	13.42 Mio.
Kombinierte Mobilität	-	0.12 Mio.	0.12 Mio.
Nachfrageseitige Massnahmen / Verkehrsmanagement	5.00 Mio.	0.15 Mio.	5.15 Mio.
<b>Summe</b>	<b>22.78 Mio.</b>	<b>30.55 Mio.</b>	<b>53.33 Mio.</b>

*Ohne C-Massnahmen und „übergeordnete“ Massnahmen mit anderer Finanzierung (STEP/Nationalstrasse); inklusive „Eigenleistungen“ (Massnahmen ohne Bundesbeitrag).*

Wir verweisen diesbezüglich auf die Massnahmenübersicht inkl. Kosten (gemäss Beilage 2).

## 2. Erwägungen

### 2.1 Prüfung durch den Bund

Der Bund prüft alle eingereichten Agglomerationsprogramme der 3. Generation nach den gleichen Kriterien, die in der entsprechenden Weisung zur Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme festgehalten sind. Sie werden in Grundanforderungen und Wirksamkeitskriterien eingeteilt. Sofern die Grundanforderungen erfüllt sind, wird das gesamte Agglomerationsprogramm auf seine Wirkung hin geprüft. Je höher die zu erwartende Wirkung des gesamten Programms ausfällt, desto höher fällt der Beitragssatz des Bundes aus. Dieser liegt, wie bereits in Kapitel 1.2 dargelegt, zwischen 30%-50%.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) wird während des Prüfprozesses gegebenenfalls weitere Informationen, z.B. zum Kosten-Nutzenverhältnis von Verkehrsinfrastrukturprojekten einfordern. Das Ergebnis der Prüfung wird für jedes Agglomerationsprogramm voraussichtlich bis zum Frühling 2018 in einem Prüfbericht dokumentiert. Hierbei sind Änderungen an den eingereichten Projekten möglich, insbesondere Verschiebungen in einen anderen Realisierungshorizont. Einzelne Projekte werden aufgrund der Bewertung auch nicht oder nur teilweise durch den Bund mitfinanziert. Eine Bewertung nimmt das ARE hierbei nur für A- und B-Projekte vor.

Im Vergleich zur 1. Generation und 2. Generation der Agglomerationsprogramme sind noch höhere Anforderungen zu erfüllen und es ist von einer noch grösseren Konkurrenz zwischen den eingereichten Agglomerationsprogrammen auszugehen. Über die Massnahmen aller Agglomerationsprogramme der 3. Generation wird der Bundesrat dem Parlament voraussichtlich im Jahr 2018 eine Botschaft unterbreiten. Auf der Grundlage des entsprechenden Beschlusses werden dann Leistungsvereinbarungen mit den Trägerschaften der Agglomerationen abgeschlossen und die Freigabe der Mittel beim Bundesparlament periodisch beantragt.

## 2.2 Umsetzung Agglomerationsprogramm Solothurn 3. Generation

Die Umsetzung erfolgt je nach Priorisierung unterschiedlich:

Kantonale Infrastrukturprojekte der A-Liste (bau- und finanzreif für die Realisierung 2019-2022) sind in den Planungen des Bau- und Justizdepartementes enthalten. Sie sollen vorangetrieben werden, so dass die Realisierung wie geplant im Zeitraum 2019-2022 erfolgen kann.

Für kantonale Infrastrukturprojekte der B-Liste (bau- und finanzreif für Realisierung 2023-2026) gilt das Gleiche wie für den Zeitraum 2023-2026.

Die Agglomerationsprogramme sind im kantonalen Richtplan aufgeführt, um die Bedeutung des Planungsinstrumentes zu unterstreichen. Damit wird eine Grundanforderung des Bundes erfüllt. Grössere Projekte der A-Liste (Massnahmenbündel bzw. Einzelmassnahmen) mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt werden im Richtplan in der entsprechenden Abstimmungskategorie aufgenommen.

## 3. **Beschluss**

- 3.1 Das Agglomerationsprogramm Solothurn 3. Generation (AP Solothurn 3G) wird genehmigt und zur Eingabe an den Bund verabschiedet.
- 3.2 Das Bau- und Justizdepartement wird beauftragt, das Programm bis Ende Dezember 2016 beim Bund einzureichen und die weiteren beteiligten Stellen mit den Unterlagen zu bedienen.

- 3.3 Massnahmen / Projekte der A-Listen des AP Solothurn 3G sind voranzutreiben, so dass die Finanz- und Baureife für den Zeitraum 2019 bis 2022 erreicht wird.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Beilagen**

- 1) Kurzbericht Agglomerationsprogramm Solothurn 3. Generation (Stand: 29.09.2016)
- 2) Agglomerationsprogramm Solothurn 3. Generation, Massnahmenübersicht (Stand: 29.09.2016)

### **Verteiler**

Bau- und Justizdepartement  
Amt für Raumplanung (as, BS) (2)  
Amt für Verkehr und Tiefbau  
Amt für Umwelt  
Volkswirtschaftsdepartement  
Amt für Wirtschaft und Arbeit, Wirtschaftsförderung  
Amt für Gemeinden  
Repla espaceSOLOTHURN, c/o Regiomech, Langfeldstrasse 28, 4528 Zuchwil  
Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern