Zeitschrift: Werdenberger Jahrbuch : Beiträge zu Geschichte und Kultur der Gemeinden Wartau, Sevelen, Buchs, Grabs, Gams und Sennwald

Herausgeber: Historischer Verein der Region Werdenberg

Band: 24 (2011)

Artikel: Eine wegweisende grenzüberschreitende Planung : das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Fürstentum Liechtenstein

Autor: Strauss-Gallmann, Ueli

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-893617

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Eine wegweisende grenzüberschreitende Planung

Das Agglomerationsprogramm Werdenberg–Fürstentum Liechtenstein

Ueli Strauss-Gallmann

Zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung leben heute in Städten und Agglomerationen. Gleichzeitig führen die Globalisierung und die immer grössere Bedeutung des Dienstleistungssektors zu einer Konzentration der wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten in urbanen Räumen. Damit werden die Städte und Agglomerationen zu den eigentlichen Motoren des schweizerischen Wirtschaftslebens und bekommen auch eine immer grössere Bedeutung in sozialen Fragen. Seit 1996 wurde auf Stufe Eidgenossenschaft mit den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» und mit der Botschaft über die «Neuorientierung der Regionalpolitik» die Bedeutung der Städte und Agglomerationen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz hervorgehoben.

Schliesslich veröffentlichte im Dezember 2001 der Bundesrat den Bericht zur Agglomerationspolitik des Bundes.[1] Darin zeigt er auf, dass sich in den Städten und Agglomerationen eine Reihe spezifischer Herausforderungen stellen, die negative Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung der Schweiz haben können. Namentlich nennt der Bericht die fortschreitende Urbanisierung, eine wachsende Polarisierung, Suburbanisierung sowie institutionelle Herausforderungen. Der Bund hält in seinem Bericht fest, dass er ein Engagement zugunsten des gesamten urbanen Raumes plant, dies jedoch nur als Ergänzung zum notwendigen und prioritären Einsatz der Kantone und Gemeinden.

Der Bund möchte mit seinem Engagement für den urbanen Raum folgende Ziele erreichen:

Das Agglomerationsprogramm Werdenberg–Fürstentum Liechtenstein bietet die Chance, raumrelevante Planungen binational anzugehen: Der Rhein ist nicht mehr Grenze – er wird zur Mitte. Foto Hans Jakob Reich, Salez

- Die nachhaltige Entwicklung soll gefördert werden.
- Die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete muss sichergestellt und den Bewohnerinnen und Bewohnern dieser Räume eine hohe Lebensqualität gewährleistet werden.
- Das bestehende polyzentrische Netz von kleinen, mittleren und grossen Städten soll bewahrt werden.
- Die Ausdehnung der Agglomerationen soll begrenzt, die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert und die städtischen Gebiete sollen strukturiert werden.

Als wichtigste Massnahmen sollen die sektorialen Politikbereiche besser aufeinander abgestimmt, die vertikale und horizontale Zusammenarbeit sowohl zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wie auch zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden und die Einbindung ins europäische Städtenetz verbessert und die Sensibilisierung und Information zu allen Themen ausgebaut werden. Insbesondere wird im Bericht festgehalten, dass der Bund sein Engagement im Agglomerationsverkehr (öffentlicher, privater sowie Langsamverkehr) verstärken will. Er wird sich für ein kohärentes Verkehrsmanagement einsetzen, indem er sein Engagement an das Vorhandensein von Institutionen und Planungen knüpft, die eine koordinierte Planung und Finanzierung des Verkehrs und der Urbanisierung innerhalb einer Agglomeration gewährleis-

Was unter «Agglomerationen» zu verstehen ist

Agglomerationen werden durch folgende Bedingungen definiert:

a) Agglomerationen sind zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20 000 Einwohnern.

b) Jede Agglomeration besitzt eine Kernzone, die aus der Kernstadt und gegebenenfalls weiteren Gemeinden besteht, die jede mindestens 2000 Arbeitsplätze und mindestens 85 Arbeitsplätze (in der Gemeinde arbeitende Personen) auf 100 wohnhafte Erwerbstätige aufweist. Diese Gemeinden müssen ferner entweder mindestens ein Sechstel ihrer Erwerbstätigen in die Kernstadt entsenden oder mit dieser baulich verbunden sein oder an sie angrenzen.

c) Eine nicht der Kernzone zugehörige Gemeinde wird einer Agglomeration zugeteilt, wenn

a. mindestens ein Sechstel ihrer Erwerbstätigen in der Kernzone arbeitet und

b. mindestens drei der fünf folgenden Kriterien erfüllt sind:

I. Baulicher Zusammenhang mit der Kernstadt; Baulücken durch Nichtsiedlungsgebiet (Landwirtschaftsland/Wald) dürfen 200 Meter nicht überschreiten.

II. Die addierte Einwohner-/Arbeitsplatzdichte je Hektare Siedlungs- und Landwirtschaftsfläche (ohne Alpweiden) übersteigt 10.

III. Das Bevölkerungswachstum im vorangegangenen Jahrzehnt liegt über 10 Prozentpunkte über dem schweizerischen Mittel. (Dieses Kriterium findet nur Anwendung für Gemeinden, die noch keiner Agglomeration angehört haben; für bestehende Agglogemeinden gilt es unabhängig vom erreichten Wert als erfüllt.)

IV. Mindestens ein Drittel der wohnhaften Erwerbstätigen arbeitet in der Kernzone.

V. Der Anteil der im 1. Wirtschaftssektor Erwerbstätigen (Wohnortsprinzip) darf das Doppelte des gesamtschweizerischen Anteils nicht überschreiten.

Definition nach: SCHULER, MARTIN/JOYE, DOMINIQUE/DESSEMONTET, PIERRE, *Eidgenössische Volkszählung 2000. Die Raumgliederung der Schweiz*, Hg. Bundesamt für Statistik BFS, Neuenburg 2005.

ten. Auch hielt der Bundesrat 2001 fest, dass das «Agglomerationsprogramm», ein Instrument der Raumplanung, für eine abgestimmte Planung der Raumentwicklung und des Verkehrs innerhalb der Agglomeration zu sorgen hat.

Damit war der Grundstein für die Erarbeitung der heutigen Agglomerationsprogramme gelegt.

Infrastrukturfonds

Im Dezember 2005 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung die Botschaft zur Errichtung eines Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz. Dieser Fonds ist eine Voraussetzung zur Bewältigung der aktuellen Probleme beim Landverkehr und wird durch zweckgebundene Erträge aus der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette gespiesen. Der Gesamtkredit beträgt 20 Milliarden Franken, davon sind 6 Milliarden vorgesehen für Bundesbeiträge an die Infrastruktur des privaten und öffentlichen Agglomerationsverkehrs. Damit ist der Infrastrukturfonds einer der zentralen Pfeiler der Agglomerationsprogramme.[2]

Die Anfänge des Agglomerationsprogramms im Werdenberg

Im Kanton St.Gallen werden zurzeit fünf Agglomerationsprogramme erarbeitet. Die Region Werdenberg hat im Januar 2007 entschieden, ein Agglomerationsprogramm zu erarbeiten. Zu Beginn war unklar, wie das Fürstentum Liechtenstein genau eingebunden werden sollte. Die Planung in solchen funktionalen Räumen, wie es die Agglomerationen sind, wurde bis damals primär in den damaligen Regionalplanungsgruppen abgewickelt. Der Bund verlangt aber bei den Agglomerationsprogrammen, wie schon im Bericht 2001 klar postuliert, eine stark verbesserte horizontale (zwischen den Gemeinden) und vertikale (zwischen Kanton, Land und Gemeinden) Zusammenarbeit und die Bildung einer Trägerschaft, die die geplanten Massnahmen auch umsetzen kann. Diese Forderung macht ein stark prozesshaftes Vorgehen und den Einbezug vieler Akteure (Gemeindevertreter von FL und SG, Fachämter aus beiden Ländern, Fachverbandsvertreter usw.) notwendig. In intensiven Diskussionen und unter Berücksichtigung der verschiedenen gesetzlichen Grundlagen in diesem Raum kristallisierte sich als Trägerschaft die Form eines Vereins heraus. In einem denkwürdigen Akt wurde am 27. November 2009 der Verein «Agglomeration Werdenberg–Liechtenstein» gegründet. Damit wurde ein erstes klares Signal gesetzt, dass im binationalen Raum der Agglomeration Werdenberg–Fürstentum Liechtenstein die Raumentwicklung und die Verkehrsprobleme kohärent miteinander und aufeinander abgestimmt angegangen werden sollen.

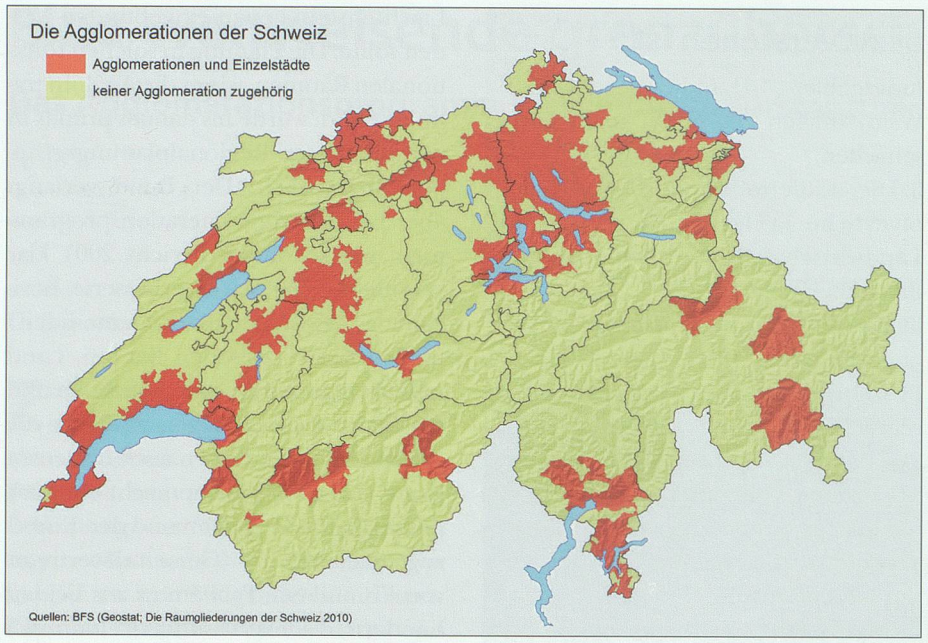
Das Agglomerationsprogramm Werdenberg–Fürstentum Liechtenstein[3]

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Buches steht die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms mitten im Prozess. Mitte 2012 muss das Pro-

1 Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001, *Agglomerationspolitik des Bundes* (www.are.ch/themen/agglomeration)

2 Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds vom 4. Oktober 2006.

3 *Agglomerationsprogramm Werdenberg–Liechtenstein*, 1. Standbericht, 8. 11. 2007 (www.sg.ch/home/bauen_raum_umwelt/raumentwicklung/Agglomerationsprogramm).



Gemäss Definition des Bundes bilden die Gemeinden Grabs, Buchs und Sevelen eine Agglomeration.

gramm dann definitiv beim Bund eingereicht werden. Dort wird es in seiner Gesamtheit umfassend auf Zielerreichung und Wirksamkeit (werden Siedlungsentwicklung und Verkehr wirklich aufeinander abgestimmt?) geprüft. Erst aufgrund dieser Beurteilung entscheidet der Bund über seine subsidiäre finanzielle Beteiligung an Infrastrukturmassnahmen.

Ausgangslage

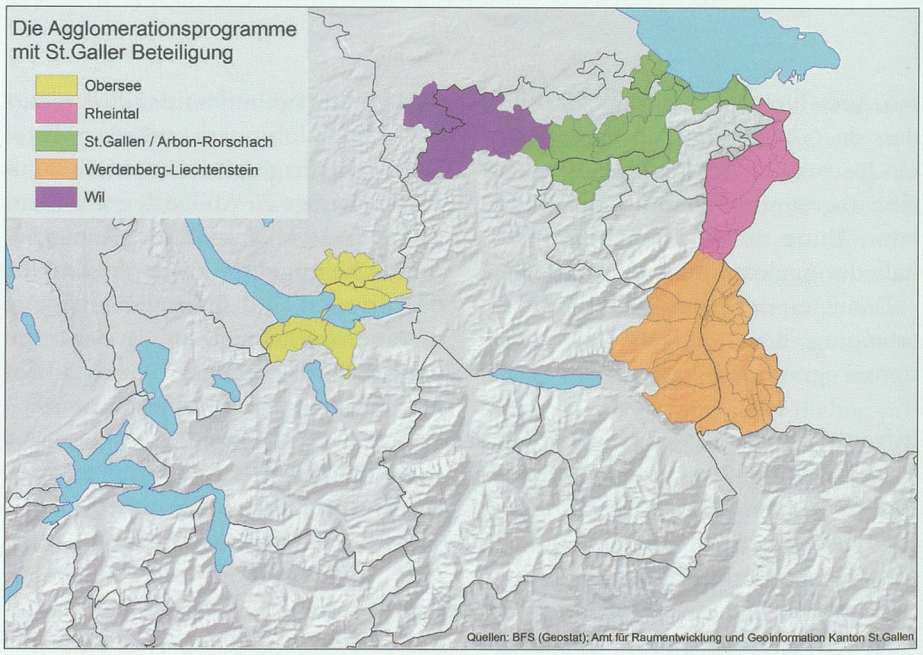
Die Agglomeration Werdenberg–Fürstentum Liechtenstein ist wie das gesamte Alpenrheintal eine stark wachsende Region in der Mitte Europas. Im Vergleich zu den Metropolen sind die Verkehrsprobleme hier noch nicht gravierend. Aufgrund des prognostizierten Wachstums ist in Zukunft aber mit wachsenden Pendlerströmen zu rechnen, insbesondere aus dem Werdenberg und dem Raum Feldkirch ins Fürstentum Liechtenstein. Angesichts der grossen Baulandreserven ist dabei mit einem weitgehend ungesteuerten, flächigen Siedlungswachstum zu rechnen, was einerseits die landschaftlichen Qualitäten gefährden und andererseits zu Verkehrsverhältnissen führen könnte, die die heutige hohe Lebensqualität massiv einschränken würden.

Im Weiteren ist die Agglomeration geprägt durch die lineare Struktur des Alpenrheintals. Auf beiden Seiten des Flusses wechseln sich heute weitgehend kompakte, wenig dichte Siedlungsgebiete und intakte Naturräume ab. Ein eigentliches Hauptzentrum fehlt, Buchs auf Schweizer Seite und Vaduz und Schaan im Liechtenstein haben aber regionale Bedeutung. Sowohl das Rückgrat des motorisierten Individualverkehrs (MIV), die Autobahn A 13, als auch das des Öffentlichen Verkehrs (ÖV), die Bahnlinie der SBB, folgen heute der Nord–Süd-Achse auf Schweizer Seite. Im grenzquerenden Verkehr dominiert der MIV.

Das oberste Ziel jedes Agglomerationsprogramms muss sein, den Teufelskreis der Trendentwicklungen zu durchbrechen, die Zersiedlung zu stoppen, die Siedlungsentwicklung mit dem Verkehr so abzustimmen, dass in Zukunft die Lebensqualität nicht durch Immissionen abnimmt, sondern wieder besser wird.

Zukunftsbild

Mit einem breit abgestützten Zukunftsbild der Agglomeration soll aufgezeigt werden, wie der Teufelskreis durchbrochen und eine nachhaltige und effiziente Raum- und Verkehrsentwicklung erreicht werden kann. Dies kann gelingen, wenn die Siedlungsentwicklung



Werdenberg und Liechtenstein: Fast spiegelbildlich und bestrebt, Fragen der Raumentwicklung miteinander und aufeinander abzustimmen.

differenziert erfolgt und der Verkehr effizient abgewickelt wird.

Differenzierte Siedlungsentwicklung

Grundlage für eine differenzierte Siedlungsentwicklung ist eine Hierarchisierung, auch klare Typisierung der Gemeinden. Im Zentrum der Region (Regionalzentrum) bilden die Gemeinden Buchs, Grabs, Schaan und Vaduz einen urbanen Kern für Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit. Vaduz nimmt als Sitz der Regierung und Verwaltung des Fürstentums Liechtenstein darüber hinaus eine für das Land zentrale Funktion ein. Zusammen mit den am Agglomerationsrand gelegenen Zentren Feldkirch und Sargans bildet diese polyzentrische Regionalstruktur den Dreh- und Angelpunkt des sogenannten Leiterkonzeptes. Von entsprechend grosser Bedeutung ist die Ausbildung als Verknüpfungspunkt zwischen den Verkehrsangeboten.

Die wichtigen regionalen Arbeitsplatzgebiete und die verdichteten Wohngebiete abseits des erwähnten Regionalzentrums befinden sich in kurzer Distanz zu einer S-Bahn-Station. Die übrigen Gemeinden im Perimeter dienen vorwiegend als Wohngebiete mit geringer Wachstumsdynamik. Sie sind über Buslinien an die jeweils nächsten Zentren beziehungsweise an einen S-Bahnhof angebunden.

Die regional wichtigen Einkaufsnutzungen werden – neben dem Regionalzentrum – weiterhin an den bestehenden Standorten Haag und Sargans/Mels konzentriert. Diese werden massvoll weiterentwickelt und in Zukunft noch besser an den ÖV angeschlossen, insbesondere in Haag.

Im Sinne der oben beschriebenen Hierarchisierung soll die Entwicklung mit raumplanerischen Massnahmen prioritär in die gut mit dem ÖV und Langsamverkehr (LV) erschlossenen Räume gelenkt werden. Als Entwicklungsgebiete werden folgende Gebiete bezeichnet:

- *Regionalzentrum:* Verdichtung und Aufwertung der Zentrumsgebiete, insbesondere der Bahnhofsgebiete Buchs und Schaan sowie des Zentrums Vaduz.
- *Arbeitsplatzgebiete:* Ausweitung der Gebiete Nendeln und Schaan/Forst.
- *Wohngemeinden:* Verdichtete, hochwertige Wohngebiete um die Bahnhöfe Sevelen, Trübbach und Haag sowie im Zentrum von Grabs.

In den übrigen Siedlungsgebieten wird das Siedlungsflächenwachstum beschränkt. Die Entwicklung der Siedlung nimmt in der ganzen Region Rücksicht auf die grossen landschaftlichen Qualitäten. Die Siedlungsgebiete werden klar gegenüber den Freiräumen abgegrenzt.

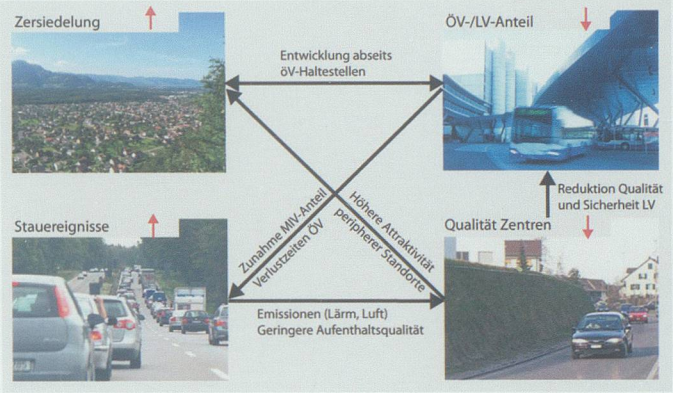
Effiziente Verkehrsabwicklung

Das zukünftig zu erwartende Verkehrsaufkommen lässt sich mit den heutigen Anteilen der verschiedenen Verkehrsmittel auf dem bestehenden Netz nicht mehr bewältigen. Ein Ausbau der übergeordneten Infrastruktur für den MIV (zum Beispiel durch zusätzliche Autobahnanschlüsse oder Ortsumfahrungen) ist aufgrund der eher kleinräumigen Struktur der Verkehrsnachfrage nicht zielführend: Es müssten auch auf dem Netz innerhalb der Siedlungsgebiete Kapazitäten vergrössert werden, was zulasten der Siedlungsqualität gehen würde. Als alternativer Lösungsansatz bietet sich die Ausrichtung der Verkehrsplanung auf die Kaskade der «3V» (Verkehr vermeiden, Verkehr verlagern, Verkehr verträglich gestalten) an.

Beim Strukturbild handelt es sich um die Vorstellung der Hierarchisierung der verschiedenen Gemeinden und der zukünftigen «Hauptschlagadern» des Verkehrs.

Aus dem Strukturbild heraus werden Teilkonzepte für Siedlung und Landschaft, für den öffentlichen Verkehr,

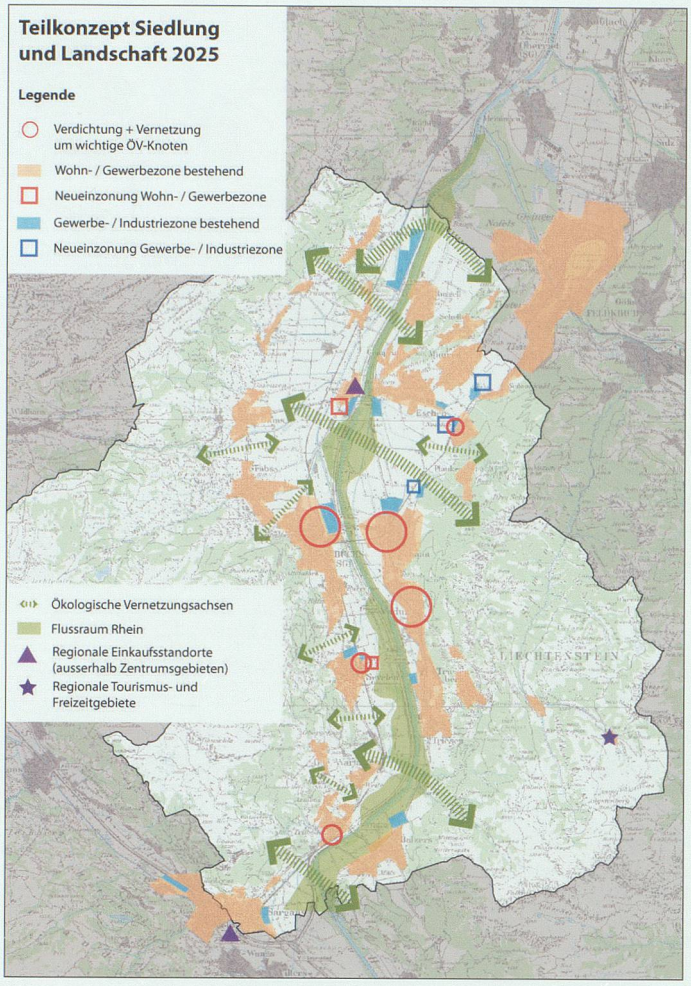
Den Teufelskreis der Trendentwicklungen durchbrechen heisst: die Zersiedlung stoppen und die Siedlungsentwicklung mit dem Verkehr so abstimmen, dass die Lebensqualität besser wird.



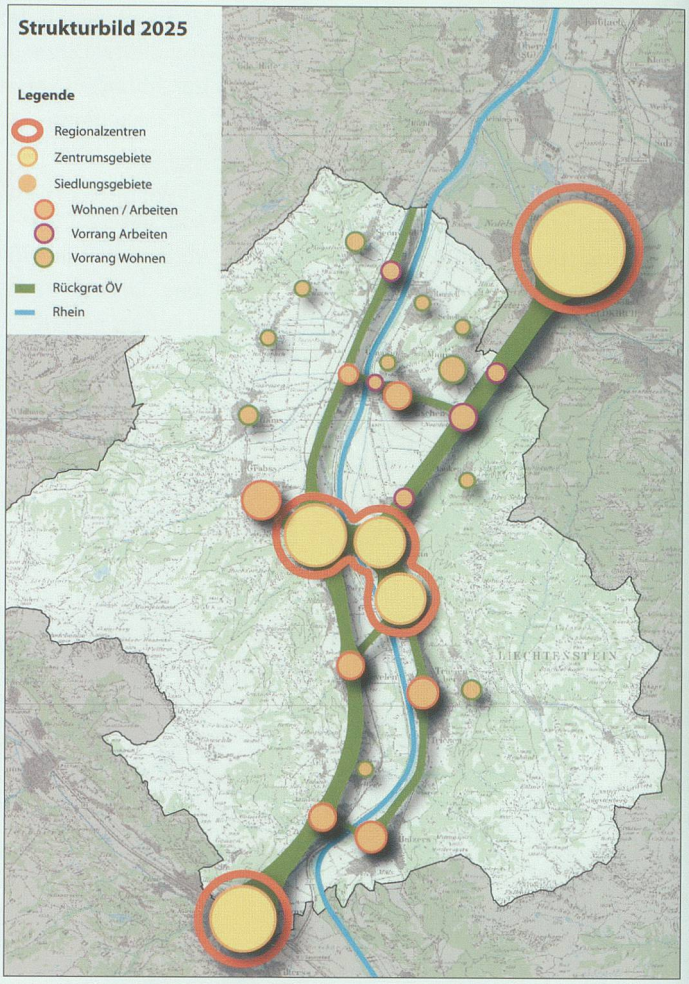
Das Zusammenspiel der Planungsinstrumente

Die *Agglomerationsprogramme* sind nach Raumplanungsgesetz Grundlagen für den kantonalen Richtplan, aber auch für die kommunalen Planungen. Der *kantonale Richtplan* ist ein Massnahmenplan, der behördenverbindlich festlegt, in welche Richtung sich der Kanton räumlich entwickeln soll. Die Agglomerationsprogramme sind strategische Grundlagen für den kantonalen Richtplan. Sie enthalten Ziele und Massnahmen, die dann im kantonalen Richtplan behördenverbindlich festgelegt werden.

Masterplanungen, wie sie zur Zeit in verschiedenen Gemeinden (zum Beispiel in Buchs) erarbeitet werden, sind planerische Grundlagen für die verbindlichen ortsplanerischen Massnahmen wie *Zonenplanungen* oder *Sondernutzungsplänen*. Die Ergebnisse der Agglomerationsprogramme sind ebenso wie Masterplanungen oder kommunale Richtplanungen für die ortsplanerischen Massnahmen zu berücksichtigen.



Auf die landschaftlichen Qualitäten Rücksicht nehmen heisst: die Siedlungsräume gegenüber den Freiräumen klar abgrenzen und ökologische Vernetzungsachsen sichern.



Das «Strukturbild» ist die Grundlage für die Entwicklung der Teilkonzepte für Siedlung und Landschaft, den öffentlichen Verkehr, den Langsamverkehr und den motorisierten Individualverkehr.

den Langsamverkehr und den motorisierten Individualverkehr entwickelt. In einem letzten Schritt erfolgt dann das Festlegen der Schlüsselmassnahmen für jedes Teilkonzept.

Chancen und Risiken

Die Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms in einem binationalen funktionalen Raum bietet sowohl Chancen wie Risiken.

Grosse Chancen zeigen sich bei der gemeinsamen Erarbeitung einer «Ein-Raum-Sicht», denn der funktionale Wirtschaftsraum kennt keine föderalen Grenzen. Das gegenseitige Verständnis für die gemeinsam zu lösenden Probleme steigt. Die Verkehrsprobleme werden gemeinsam diskutiert und es wird auch versucht, gemeinsam Lösungen zu treffen.

Die Risiken beginnen dort, wo die Akteure das Gefühl bekommen, ihre Autonomie, speziell die Gemeindeautonomie, werde eingeschränkt. Allerdings schränken gerade die Zersiedlung, wie sie heute stattfindet, und die dadurch entstehenden Verkehrsprobleme die Autonomie von allen ein. Wenn einzelne Gemeinden nicht mitziehen würden, wäre eine Gesamtplanung ein Papiertiger und würde keine Wirkung entfalten.

Fazit

Mit dem im Januar 2007 von der Region Werdenberg und dem Kanton St.Gallen gestarteten Agglomerationsprogramm, mit dem Mitmachen aller Gemeinden des Werdenbergs und des Landes Fürstentum Liechtenstein, und vor allem dann mit der Gründung des «Vereins Agglomeration Werdenberg – Liechtenstein» im November 2009 ist die Basis gelegt, um eine wirklich nachhaltige Siedlungs- und Verkehrspolitik im Rheintal zu gestalten. Der Rhein und die Grenze sollen nicht mehr trennen, sondern verbinden. Das im Sommer 2012 dem Bund einzureichende Agglomerationsprogramm wird hoffentlich die richtige Basis und Antwort sein, um alle zukünftigen Probleme und Fragen im Zusammenwirken von Siedlungsentwicklung und Verkehr im funktionalen Raum der Agglomeration Werdenberg–Liechtenstein zukunftsgerichtet und nachhaltig zu lösen.

Grenzraum zwischen dem Landschaftsschutzgebiet Schlosswald und dem Industrieareal Sennwalder Au. Foto 23. Januar 2010, Hans Jakob Reich, Salez