Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 39 (1982)

Heft: 4

Artikel: Der regionale Realiserungsplang

Autor: Nobs, K.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782881

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: 13.12.2025

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

Der regionale Realisierungsplan

Ein neues Planungsmittel der Regionalplanung?

K. Nobs, Bernhard Dähler AG, Bern

Einleitung

Vorarbeiten zur Verwirklichung (Realisierung) von regionalen Richtplanungen, bereits während ihrer Erarbeitung, sind sehr selten, partiell oder gar nicht aufgenommen worden. Es ist daher nicht erstaunlich, dass dadurch Planungen entstanden sind, die wohl recht spektakulär wirkten, mit gewissem Recht jedoch als unrealistisch taxiert werden konnten.

Der regionale Realisierungsplan versucht nun diesem Mangel zu begegnen und auf einfache und verständliche Art die Realisierungsmöglichkeiten des regionalen Gesamtrichtplanes und die entsprechenden Massnahmen aufzuzeigen. Mit dieser Arbeit kann gleichzeitig dem bisherigen Vorwurf, die Konsequenzen der Richtplanung seien gar nicht abschätzbar, begegnet werden.

Grundlage zur Erarbeitung eines solchen Planungsmittels im Kanton Bern ist das Baugesetz vom 7. Juni 1970 und die Vollziehungsverordnung zum Baugesetz vom 26. November 1970. Unter dem Kapitel Regionalplanung werden die Aufgaben der regionalen Richtplanung umrissen und implizit Auskunft über die zeitlichen und finanziellen Verwirklichungsmöglichkeiten der regionalplanerischen Zielsetzungen verlangt.

Auf eidgenössischer Ebene brachte erst das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 klare Aussagen über den Mindestinhalt der Richtpläne:

Art. 8. Mindestinhalt der Richtpläne.
Richtpläne zeigen mindestens
a) wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden;
b) in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

Die nachfolgenden Erläuterungen wollen am Beispiel der regionalen Richtplanung Oberaargau (Beschluss und Inkraftsetzung vom 27. August 1980) und Aaretal (Beschluss und Inkraftsetzung vom 27. August 1981) die Möglichkeiten und Grenzen des regionalen Realisierungsplanes aufzeigen.

Die Stellung des regionalen Realisierungsplanes im Rahmen der Richtplanung

Das regionale Konzept zeigt als konzeptionelle Gesamtschau die regionalen Zielvorstellungen in strukturellen und räumlichen Bereichen auf.

Die raumbezogenen Zielvorstellungen werden im Gesamtrichtplan dargestellt und untereinander koordiniert.

Der regionale Realisierungsplan soll nun, als Bindeglied zwischen der Planung und der Realisierung, den Zielvorstellungen entsprechende Massnahmen und Realisierungshinweise zuordnen.

Diese kurze Umschreibung der Stellung des Realisierungsplanes im Rahmen der Richtplanung ist in *Schema 1* verdeutlicht.

Aufgaben und Bedeutung des Realisierungsplanes

Im regionalen Realisierungsplan sollen den im regionalen Konzept dargestellten Zielen, soweit diese mit raumplanerischen Mitteln erreicht oder zumindest angestrebt werden können, konkrete Massnahmen, Realisierungshinweise und Realisierungsträger zugeordnet werden.

Daneben soll der Nachweis erbracht werden, dass die wichtigsten Realisierungsträger, nämlich die einzelnen Regionsgemeinden, die vorgeschlagenen Massnahmen auch finanziell tragen können.

Die zur Realisierung der raumwirksamen Massnahmen notwendigen räumlichen Aussagen sind im regionalen Gesamtrichtplan dargestellt.

> Der regionale Realisierungsplan ist, als Ergänzung des Konzeptes und des Gesamtrichtplanes, das Bindeglied zwischen Planung und Realisierung. Er enthält die zur Verwirklichung der regionalen Zielvorstellungen notwendigen Massnahmen und Realisierungshinweise.
> Dem regionalen Realisierungsplan kommt keine rechtliche Verbindlichkeit zu.

Möglichkeiten und Grenzen der Realisierung

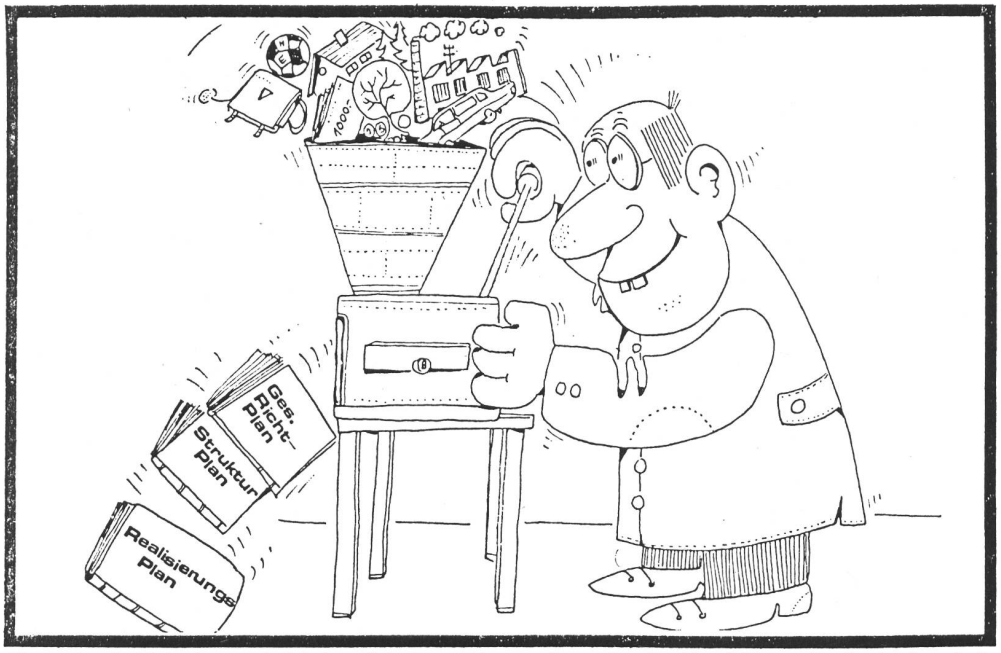
Die Realisierungsmöglichkeiten des Planungsvereins sind durch seine Rechtsform als privatrechtliche Gemeindeverbindung eng begrenzt.

Dem Planungsverein sind von den Mitgliedergemeinden nicht eigentliche Realisierungsarbeiten, sondern Aufgaben im Bereiche der Planung, der Koordination, der Beratung und der Information übertragen.

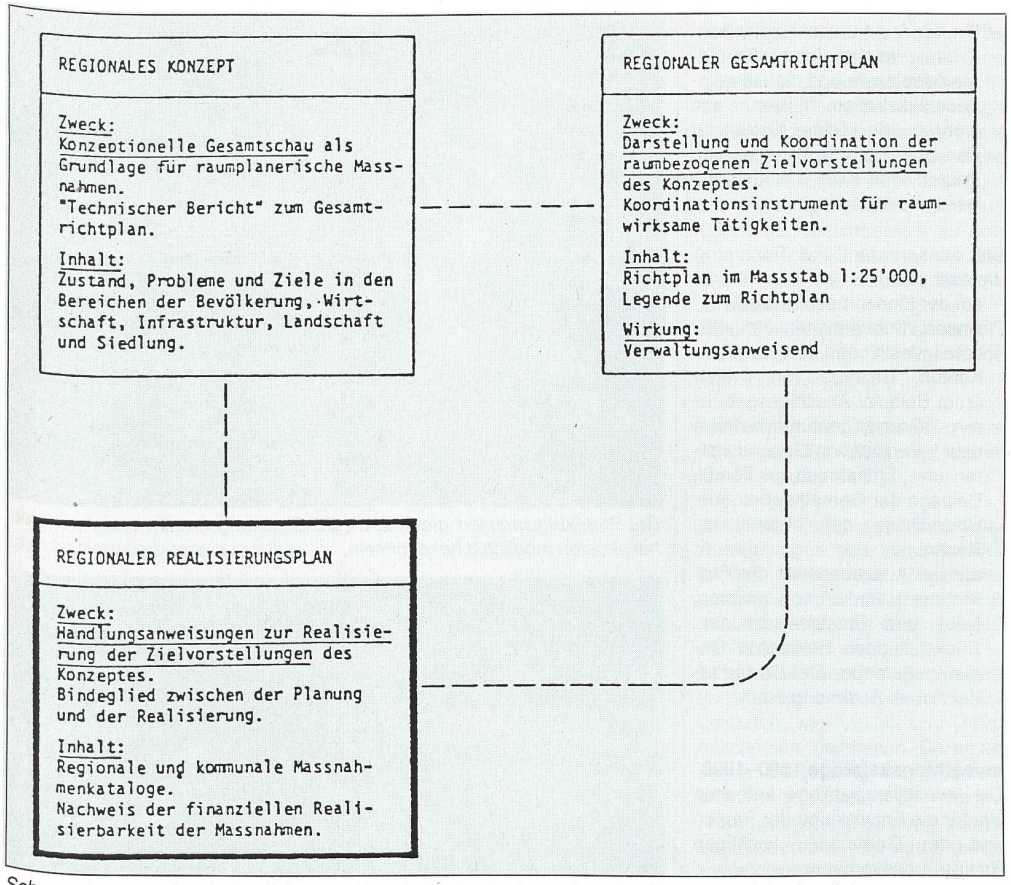
> Der Planungsverein realisiert die regionalen Ziele und Massnahmen durch entsprechende Ausführungsvorschriften seiner Mitgliedergemeinden (Artikel 90 des Kantonalen Baugesetzes vom 7. Juni 1970). Die Realisierung der regionalen Ziele und Massnahmen hängt demnach im wesentlichen davon ab, wieweit diese auf Gemeindeebene mit der Zustimmung der Stimmberechtigten in der baurechtlichen Grundordnung, in den Budgets und in der Gemeindepolitik allgemein verankert werden können.

Letztlich können die regionalen Ziele nur erreicht werden, wenn sie von der Wohnbevölkerung, den Stimmberechtigten und den Grundeigentümern getragen werden. Die aktive Mithilfe weiterer

Karikatur: H. Egger, Langenthal



Die regionale Richtplanung beinhaltet diejenigen Faktoren der regionalen Entwicklung, die durch planerische, organisatorische oder technische Massnahmen beeinflusst werden können.



Schema 1. Der regionale Realisierungsplan als Bindeglied zwischen der Planung und der Realisierung.

	Arbeit	Resultat
I.Teil	Analyse Erheben der Grundlagen und Erarbeiten der Finanzanalyse der Gemeinden der Region	Gemeindeweise Uebersicht über die Finanzverhältnisse nach Kontenplan C der letzten 10 Jahre. Grundlage zur Erarbeitung der mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinden
II.Teil	Ziele Aufstellen einer Trend - Finanzprognose und Ermitteln der möglichen zukünftigen Entwicklung des regionalen Finanzpotentials. Generelles Erheben der Investitionsvorhaben der Gemeinden und der Massnahmen aus den regionalen Richtplänen	Bild der zukünftigen Finanzverhältnisse in den einzelnen Gemeinden. Vorschläge zur Verbesserung der Finanzen auf Gemeindeebene. Zukünftiges regionales Finanzpotential
III.Teil	Realisierungsplan Vergleich der Massnahmen der Richtpläne mit den regionalen Finanzmöglichkeiten. Aufzeigen der Konflikte und Vorschläge der möglichen Prioritätsordnungen im Hinblick auf die Realisierbarkeit	Absicherung der Richtpläne in Bezug auf deren Realisierung. Prioritätsordnung der zukünftigen Massnahmen. Qualitative Verbesserungsvorschläge für Gemeinden und die Region

Schema 2

Kreise, zum Beispiel der Presse, der Vereine und politischen Parteien, der öffentlich-rechtlichen Zweckverbände, der Grossräte in der Region und nicht zuletzt der kantonalen Verwaltung ist dabei von grosser Bedeutung.

Die einzelnen Teile des Realisierungsplanes

Schema 2 gibt eine Übersicht über die zur Erarbeitung des Realisierungsplanes erforderlichen Arbeitsschritte.

I. Teil Finanzanalyse für jede Gemeinde

Um die Realisierbarkeit der zur Erreichung der regionalen Entwicklungsziele notwendigen Infrastrukturvorhaben beurteilen zu können, ist es notwendig, die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Regionsgemeinden im Detail zu untersuchen. Die Festlegung der Prioritäten und die Etappierung der Einzelmassnahmen müssen auf die Investitionsmöglichkeiten der Gemeinden abgestimmt sein.

Als Instrument für die systematische Erfassung der längerfristig wirksamen zukünftigen Ausgaben und deren finanziellen Auswirkungen dient der Finanzrichtplan. Er umfasst

- einen finanztechnischen Teil (Finanzanalyse und Finanzprognose)
- einen finanzpolitischen Teil (Festlegung der sachlichen und zeitlichen Prioritäten)

Der finanztechnische Teil beginnt mit der Analyse der bisherigen Entwicklung der Gemeindefinanzen in der Region. Die Finanzanalyse erstreckt sich über den Zeitraum der Jahre 1965–1975 und umfasst die Einnahmen und Ausgaben sowie das Vermögen aller Gemeinderechnungen. Als Ergebnis liegt nun systematisch nach dem Rechnungsschema C1 gegliedertes statistisches Material vor. (Die Gemeinderechnungen 1965–1974 beruhen auf dem Rechnungsschema A, B oder C; 1975 stellten alle Gemeinden auf das Schema C um.)

Im Sinne einer Situationsanalyse werden die Ergebnisse der Finanzanalyse kritisch untersucht, um unrealistischen Einschätzungen und Fehlinterpretationen vorzubeugen. Deshalb müssen die Einflussfaktoren auf die finanzielle Entwicklung wie die Bevölkerungsentwicklung und -struktur oder die wirtschaftliche Struktur in die Betrachtung miteinbezogen werden.

II. Teil Finanzprognosen – Investitionsprogramme – kommunale und regionale Massnahmen

Finanzprognose

Das Ergebnis der Untersuchung liegt für jede Gemeinde in Tabellenform vor. Die Tabellen stellen eine Zusammenfassung der Schätzungen dar und wurden mit Hilfe der Gemeinden erarbeitet. Sie umfassen die Jahre 1976–1990.

Die Schätzung der ordentlichen Einnahmen und Ausgaben erfolgte für jede Gemeinde einzeln in Form eines fortgeschriebenen Budgets nach Rechnungsschema C. Die Ergebnisse werden den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Sie dienen somit nicht nur als Grundlage für den Finanzrichtplan der Region, sondern auch als Basis für die mittelfristige Finanzplanung der einzelnen Gemeinden.

Genau wie in der Analyse, wird zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Regionsgemeinden und zum gegenseitigen Vergleich in erster Linie die Kennziffer «Investitionspotential» beigezogen. Man versteht darunter den Überschuss der ordentlichen Rechnung über die ausserordentliche Rechnung. Das Investitionspotential ist ein wichtiges Indiz für die Finanzkraft einer Gemeinde, da mit seiner Hilfe die zukünftigen Investitionsaufgaben finanziert werden können.

Die ordentliche Rechnung umfasst:

- auf der Einnahmeseite alle Einnahmen, mit denen die Gemeinde gesetzlich und regelmässig rechnen kann, wie Steuern, Gebühren, Vergütungen für Gemeindedienste;
- auf der Ausgabenseite alle Ausgaben, welche durch die Gemeindedienste und die Gemeindeadministration verursacht werden, wie Löhne, Kosten für den Unterhalt von Strassen und Bauten, den Kauf von Kleinmaterial und ähnliches.

Die ausserordentliche Rechnung umfasst:

- auf der Einnahmeseite die Aktivzinsen, Subventionen für getätigte Investitionen von Bund und Kanton, Beiträge von Dritten (zum Beispiel Anschlussgebühren, Grundeigentümerbeiträge usw.), Verkauf von Liegenschaften usw., Entnahmen aus Fonds, Beiträge der Gemeindebetriebe, Überschuss der ordentlichen Rechnung;
- auf der Ausgabenseite die Passivzinsen und Amortisationen, Neu- und Ersatzinvestitionen, Rückstellungen, Beiträge an Gemeindebetriebe, Defizit der ordentlichen Rechnung.

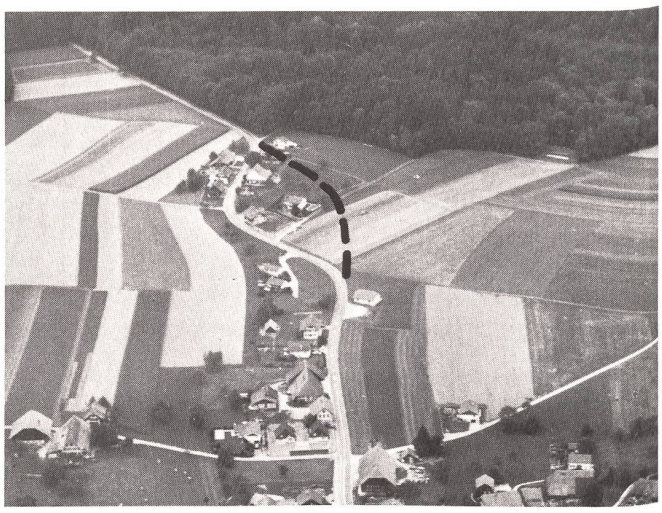
Investitionskataloge 1980–1990

Die Investitionskataloge enthalten alle für die Entwicklung der Region und der Gemeinden wichtigen Realisierungsvorhaben.

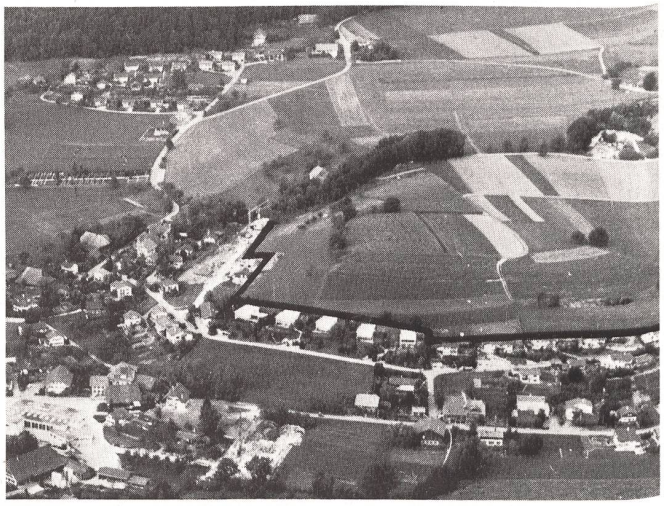
Bei der Ausarbeitung des Investitionskataloges fällt die grosse Zahl der Unsicherheitsfaktoren auf:

- Der Entscheid darüber, ob eine Investition gemacht wird oder nicht, hängt vielfach von mehreren Instanzen ab, welche zum Teil von den Gemeindebehörden nicht oder nur bedingt beeinflusst werden können.
- Der Zeitpunkt der Investition ist vielfach unbekannt.
- Die Höhe der Kosten kann in den meisten Fällen nur in ihrer Grössenordnung geschätzt werden, weil detaillierte Projekte fehlen.
- Über die Kostenteilung besteht nur in Ausnahmefällen Klarheit.

Der Investitionskatalog ist also weder absolut präzis noch in allen Einzelheiten vollständig. Entscheidend ist aber, dass die Angaben in ihrer Grössenordnung richtig sind und dadurch die wesentlichen Zusammenhänge überblickbar werden.



Bei Projekten müssen die Träger, die Erstellungskosten und die Unterhaltskosten möglichst bekannt sein.



Als Grundlage eines Realisierungsplanes dient die klare Ausscheidung des Siedlungsgebietes mit all seinen Konsequenzen.

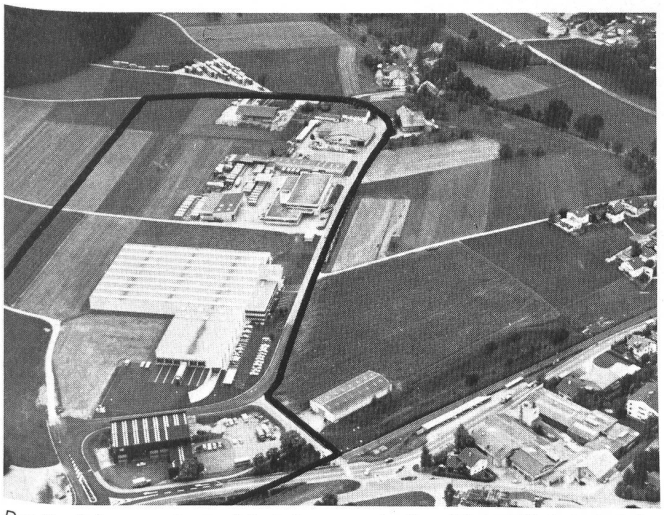
	1979 in Fr. 1'000.-	1980 in Fr. 1'000.-
Investitionspotential	500	550
Investitionen gemäss Investitionskatalog	1'500	1'300
Finanzierungskosten der Neuinvestitionen	100	175

Schema 3. Erläuterungen zum Beispiel:
Im Jahre 1979 verfügt die Gemeinde über ein Investitionspotential von 500000 Franken. Vorgesehen sind Neuinvestitionen von 1500000 Franken. Für die Finanzierung der Fremdmittel von 1000000 Franken benötigt die Gemeinde 100000 Franken (10%: Zins, Amortisation, Darlehenskosten).
Im Jahre 1980 verfügt die Gemeinde über ein Investitionspotential von 550000 Franken. Vorgesehen sind Neuinvestitionen von 1300000 Franken. Die Gemeinde muss nun nicht nur die Finanzierungskosten von 75000 Franken für die notwendigen Fremdmittel von 750000 Franken, sondern auch noch die Finanzierung der Fremdmittel von 1979 (Fr. 100000.–) sicherstellen. Die gesamten Finanzierungskosten betragen 1980 demnach 175000 Franken.
Das Investitionspotential dient zur Eigen- und Fremdmittelfinanzierung. Durch die Gegenüberstellung von Investitionspotential und Neuinvestitionen sowie deren Folgekosten (Finanzierungskosten) wird die Grössenordnung der möglichen, neuen Investitionen aufgezeigt.

Kommunale und regionale Massnahmen

Die Massnahmenkataloge enthalten die aus dem regionalen Konzept und dem Gesamtrichtplan abgeleiteten Arbeiten und Handlungsvorschläge, die in den Wirkungsbereich der Region einerseits und der Gemeinden anderseits fallen. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Massnahmen, die einen grösseren Problemkreis umfassen. Sie dienen als Grundlage zur weiteren Ausarbeitung und Präzisierung der Einzelmassnahmen in der Realisierungsphase. Diese Massnahmenkataloge können nicht abschliessend sein, da bei der Weiterbearbeitung in den einzelnen Ausführungsbereichen Ergänzungen, Änderungen und neue Probleme auftreten werden.

Die finanziellen Konsequenzen eines wirksamen Ortsbildschutzes werden im Realisierungsplan sichtbar.



Der Realisierungsplan weist nach, wo und mit welchen Mitteln Industrie- und Gewerbeland erschlossen werden soll.

Sie sind deshalb periodisch zu überprüfen und zu ergänzen.
Die Trennung der Massnahmenbereiche von Gemeinden und Region wird berücksichtigt, indem die regionalen Aufgaben zusammengefasst sind, währenddem die kommunalen Massnahmen für jede Gemeinde einzeln aufgeführt werden.
Dem regionalen Massnahmenkatalog kommt die Bedeutung einer Checkliste der Aufgaben in der Realisierungsphase zu, wogegen die Massnahmenkataloge der einzelnen Gemeinden die aus regionaler Sicht wichtigsten Tätigkeiten zur Realisierung der regionalen Zielvorstellungen enthalten.

Da der wichtigste Realisierungsträger raumplanerischer Massnahmen die Gemeinden sind, geschah die Erarbeitung der Massnahmenkataloge denn auch in engster Zusammenarbeit mit kompetenten Gemeindevertretern.

III. Teil Finanzperspektiven (Finanzrichtpläne)

Der regionale Finanzrichtplan zeigt längerfristig (10–15 Jahre) den Rahmen der finanziellen Möglichkeiten und Grenzen einer Gemeinde auf. Er weist die finanzielle Realisierbarkeit der zum Erreichen der Entwicklungsziele notwendigen Massnahmen nach und bedarf einer gewissen Kontinuität. Aus diesem Grunde kann er auch nicht «genau» sein, sondern bewegt sich bewusst in einer gewissen Bandbreite, die erst durch den mittelfristigen Finanzplan (Planungszeitraum fünf Jahre) konkretisiert wird und im Jahresbudget seine Realisierung erfährt.
Im finanzpolitischen Teil wird der «Investitionswunschkatalog» auf die finanzielle Realisierbarkeit hin überprüft. Aus diesem Grund müssen die Investitionsvorhaben mit ihrer Dringlichkeit (Nachhol-, Entwicklungs- und Wunschbedarf) bezeichnet und ihr finanzpolitischer Spielraum abgegrenzt werden. Mit dem Investitionsplan werden sachliche und zeitliche Prioritäten festgelegt. Wichtigste Aufgabe dieser finanzpolitischen Auswertung ist es, langfristig Einnahmen und Ausgaben ins Gleichgewicht zu bringen oder eine Grenze für die Ausgaben und die Neuverschuldung zu setzen.
Der finanzpolitische Teil der Finanzrichtplanung ist Sache der Gemeinde.

Darstellung der finanziellen Auswirkungen, Nachweis der finanziellen Realisierbarkeit

Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen des Investitionskataloges umfasst die Gegenüberstellung des Investitionspotentials mit den Kosten der zu realisierenden Vorhaben.
Entscheide über einen Investitionskatalog müssen auch die Folgekosten, wie Kapital- und Unterhaltskosten, beinhalten. Deren separate Darstellung hat einerseits den Zweck, Auskunft über die laufende jährliche Belastung zu geben, anderseits wird durch dieses methodische Vorgehen ein bewusster politischer Prozess eingeleitet. Behörden und Einwohner sollen in voller Kenntnis der den Investitionen nachfolgenden Kosten entscheiden können.
Der Nachweis der Realisierbarkeit ist wie in *Schema 3* dargestellt errechnet worden.

Schlussbemerkungen
Die Regel, «eine Planung ist nur so gut wie ihre Ausführbarkeit», ist wohl unbestritten. Hingegen nützt auch eine noch so operable Planung im weitesten Sinne nichts, wird sie nicht ihrer Verwirklichung (Realisierung) unter Einbezug dynamischer Realisierungsprozesse zugeführt.
Die fatale Tendenz der Planungsunterlagen, vor allem der erläuternden Berichte, in unergründliche Tiefen irgendwelcher Schubladen zu verschwinden und nur die nackten und biegsamen Planungsziele politischem Opportunismus auszusetzen, ist unseres Erachtens ebenfalls eine sehr ernstzunehmende planerische Randbedingung.

Hier versucht nun der regionale Realisierungsplan, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Handbuchähnlich enthält er, gemeindeweise zusammengefasst, die zur Verwirklichung der regionalen und kommunalen Zielvorstellungen notwendigen Massnahmen und deren Realisierungsnachweis. Verständlich und kurz kann er von Nichtfachleuten gelesen werden und hat somit einen hohen Informationswert. Dadurch dient er kantonalen, regionalen, kommunalen und privaten Stellen zur Überprüfung der laufenden Arbeiten und der Kontrolle der zu fassenden politischen Entschlüsse.
Mit diesem Instrument, das im Sinne eines «rollenden» Planungsprozesses periodisch zu überarbeiten ist, verfügen vor allem die Gemeinden über die Grundlagen einer zielgerichteten Entwicklungspolitik, die den räumlichen, strukturellen und finanziellen Aspekten gebührend Rechnung trägt.

VTR-Mitglieder

geniessen für ihre Betriebs-Haftpflicht-Versicherung besonders vorteilhafte Prämien und Bedingungen durch einen speziellen Rahmenvertrag, abgeschlossen durch die vom Verband empfohlenen Broker.

Interbroke Ltd.
International Insurance and Reinsurance Brokers
Am Schanzengraben 23, 8022 Zürich

Für weitere Auskünfte telefonieren Sie bitte direkt
01 201 13 25