

Barbara Schultz, Marco Keiner und Willy A. Schmid

Indikatorengestütztes Controlling der Richtplanung in der Schweiz

Modell für die Regionalplanung in Deutschland?

Indicator-based controlling of cantonal guiding planning in Switzerland

A model for regional planning in Germany?

Kurzfassung

In der Fachliteratur mehren sich seit geraumer Zeit wieder Beiträge, die die Einführung eines Controlling in der Regionalplanung fordern. Die Idee des Controlling in der Raumplanung ist nicht neu, aber zu einer breiten und institutionalisierten Umsetzung ist es bisher nicht gekommen. In der Schweiz wird das Thema Controlling in der Raumplanung seit Mitte der 90er Jahre intensiv diskutiert und seit kurzem werden verstärkt Anstrengungen unternommen, Controlling als integralen Bestandteil der kantonalen Richtplanung zu etablieren. Zahlreiche kantonale Raumplanungsämter erarbeiten Controllingkonzepte für die Richtpläne, die in Bezug auf Inhalt und Maßstab mit den deutschen Regionalplänen vergleichbar sind. Am Fallbeispiel des Kantons Luzern werden im folgenden Beitrag methodische Arbeitsschritte zur Einführung und Durchführung eines Controllingkonzepts dargestellt. Abschließend wird erörtert, ob sich ein solcher Ansatz auf die Regionalplanung in Deutschland übertragen lässt.

Abstract

Recently, planning articles claim the introduction of controlling mechanisms in regional planning. The idea of controlling mechanisms in planning is not new, however, it has never been institutionalised. In Switzerland controlling mechanisms in spatial planning are strongly discussed since the middle of the nineties. At the moment efforts are carried out to integrate controlling mechanisms into cantonal guiding planning. Several cantonal spatial planning authorities are working on concepts for controlling mechanisms for cantonal guiding plans which correspond in content and scale to the German regional plans. The present article highlights the case study of the recently developed concept of controlling mechanisms for the guiding plan of the canton of Lucerne. Finally it discusses whether the approach can be transferred to regional planning in Germany.

Die Forderung nach Controlling in der Regionalplanung in Deutschland

Die Idee des Controlling in der Raumplanung ist nicht neu, über seine Einführung wird schon seit längerem – zum Teil unter den Begriffen „Erfolgskontrolle“ oder „Wirkungsanalyse“ – diskutiert. Methodische Hinweise für die Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung

der Regionalplanung wurden bereits seit den 80er Jahren erarbeitet.¹ Zu einer breiten und institutionalisierten Umsetzung des Controllingkonzeptes in der regionalplanerischen Praxis ist es jedoch bisher nicht gekommen.

Im Zuge der Einführung von New Public Management mehren sich auch die Beiträge wieder, die eine Einführung von Controllingverfahren in die Raumplanung verlangen. So wurde beispielsweise in einem Positionspapier² des Informations- und Initiativkreises Regionalplanung der ARL die Modernisierung der Regionalplanung gefordert, mit dem Ziel, deren Wirksamkeit zu erhöhen. Um dies zu erreichen, sollen gemäß dem Initiativkreis neben anderen Maßnahmen auch Controllingkonzepte entwickelt werden. In einigen Bundesländern werden außerdem derzeit erste Ansätze entwickelt, die Landes- und Regionalplanungen einem Controlling zu unterziehen, so z.B. in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Berlin-Brandenburg.

Controlling in der kantonalen Richtplanung der Schweiz

In der Schweiz wird das Thema Controlling in der Raumplanung seit Mitte der 90er Jahre intensiv diskutiert.³ Das schweizerische Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) betont in seinem 1997 erschienenen „Leitfaden kantonalen Richtplan“⁴ die Notwendigkeit eines Controlling der Richtplanung auf kantonalen Ebene.⁵ Derzeit setzen sich das Bundesamt für Raumentwicklung und kantonale Raumplanungsämter intensiv mit dem Thema Controlling in der Richtplanung auseinander, und mehrere Kantone (darunter Luzern, Aargau, Bern, Solothurn, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Wallis) sind dabei, indikatorengestützte Konzepte für ein Richtplan-Controlling zu entwickeln.

Im Auftrag des schweizerischen Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) erarbeiteten das ehemalige Institut für Orts-, Regional und Landesplanung (ORL-Institut, jetzt IRL-Institut für Landschafts- und Raumentwicklung) der ETH Zürich, die INFRAS AG, und C.E.A.T. (Communauté des Etudes sur l'Aménagement du Territoire) eine Arbeitshilfe „Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung“.⁶ Darin wurde die Einführung eines Controlling in der kantonalen Richtplanung als wichtiges Element zur Umsetzung des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung durch die Raumplanung gefordert. Außerdem wurde ein Set von Leitindikatoren⁷ für das Controlling vorgestellt, das auf allgemeinen raumplanerischen Nachhaltigkeitspostulaten basiert, sowie ein mögliches Verfahren zur Durchführung des Richtplan-Controlling vorgeschlagen.

Um das methodische Konzept dieser Arbeitshilfe zu testen und zu verfeinern, wurden vom ORL-Institut daraufhin im Auftrag der kantonalen Raumplanungsämter Controllingkonzepte für die Richtplanung der Kantone Luzern und Graubünden erarbeitet. Diese

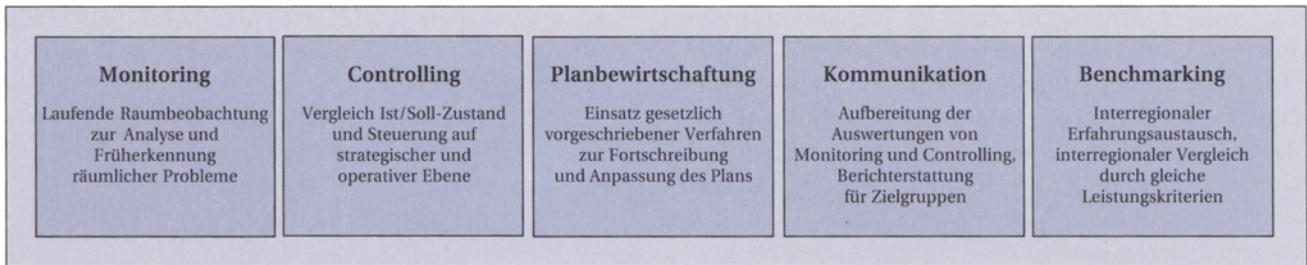
Controllingkonzepte basieren auf der Methodik der oben genannten Arbeitshilfe, sind jedoch auf die jeweiligen spezifischen räumlichen und politischen Rahmenbedingungen der beiden Kantone zugeschnitten. Die wichtigsten Erkenntnisse aus der Anpassung des Controllingkonzeptes auf die kantonalen Verhältnisse werden nachfolgend dargestellt.

Controlling: von der Wirtschaft in die nachhaltigkeitsorientierte Raumplanung

Das Controlling entstammt ursprünglich der unternehmerischen Praxis und wird heute als Regelkreis von Planung, Umsetzung, Kontrolle und (Gegen-)Steuerung im Rahmen einer ganzheitlichen, zielorientierten, und zukunftsgerichteten Unternehmensführung verstanden. Durch periodische Soll/Ist-Vergleiche (Zielsetzung/-Realität) kann die Unternehmensführung unterrichtet werden, ob die aufgestellten Ziele im Beobachtungszeitraum erreicht wurden. Eine laufende und in einem Berichtssystem dokumentierte Analyse der Abweichung von den Zielen bildet die Grundlage für die Formulierung von Maßnahmen zur Gegensteuerung. Dabei wird bereits deutlich, dass „Controlling“ nicht eigentlich „Kontrolle“ meint, sondern eher im Sinn von „to control“ (= „führen“, „steuern“) verwendet wird.

Da es auch in der Raumplanung um die wirksame Umsetzung der Ziele geht und gerade die Planung auf regionaler Ebene vielfach mit Vollzugsdefiziten zu kämpfen hat, bietet sich das Controlling als unterstützendes Instrument an. Controlling heißt, übertragen auf die Raumplanung, dass periodisch überprüft wird, ob die den planerischen Instrumenten zu Grunde liegenden strategischen Ziele der räumlichen Entwicklung erreicht und die operativen Maßnahmen umgesetzt werden bzw. zielführend sind. So kann ermittelt werden, ob sich ein neuer Handlungsbedarf ergibt und ob Maßnahmen zur Kurskorrektur einzuleiten sind. Der Begriff Controlling im Zusammenhang mit Raumplanung bezieht sich in diesem Artikel ausschließlich auf die Betrachtung der *Planinhalte* (Ziele und Maßnahmen). Der *Prozess* der Planung (worunter auch die Erstellung der Grundlagen, die planerischen Abwägungen usw. verstanden werden) werden ebenso wenig wie das planerische „Alltagsgeschäft“ (Beurteilung von Gesuchen usw.) behandelt.

Abbildung 1
Teilbereiche des Plan-Managements



Controlling als wichtiger Bestandteil des Umsetzungsprozesses von Plänen

Das Controllingverfahren sollte in ein Gesamtkonzept des Umsetzungsprozesses eines Planes („Plan-Management“) eingebettet sein. Ein solches Gesamtkonzept beinhaltet auch die Bestandteile „Monitoring“ (laufende Raumbewachung), „Planbewirtschaftung“ (gesetzlich vorgegebene Verfahren zur Anpassung oder Fortschreibung des Plans), ein Vorgehen zur Kommunikation der Einführung und Durchführung des Controlling sowie ein interregionales „Benchmarking“.

Das Monitoring umfasst eine laufende Beobachtung und Beschreibung der räumlichen Entwicklung. Durch eine breite Sammlung und Auswertung von Daten können unerwünschte Entwicklungen frühzeitig erkannt werden. Durch die im Controlling- und Monitoringverfahren gewonnenen Erkenntnisse und Entscheidungen kann sich periodisch die Notwendigkeit ergeben, den Plan zu ändern. Diese Planänderungen unterliegen den gesetzlich vorgesehenen Verfahren. Dabei kann es zwischen dem manifestierten Bedarf einer Planänderung und der tatsächlichen Änderung zu längeren Verzugszeiten kommen. Die Dynamik und Aktualität eines Plans hängt deshalb entscheidend davon ab, inwiefern sich Verfahren zur Planänderung (Anpassung, Fortschreibung) vereinfachen bzw. beschleunigen lassen. Um schließlich die Ergebnisse der Teilbereiche des Plan-Managements für verschiedene Zielgruppen aufzubereiten und alle beteiligten Stellen zur Teilnahme am Controllingprozess zu gewinnen, ist eine offene und offensive Informationspolitik notwendig.

Benchmarking ist ein Zusatzinstrument, das die räumliche Entwicklung einer Region in einen größeren Zusammenhang stellt und den interregionalen Vergleich auf Grund gleicher Leistungskriterien ermöglicht. Dies erleichtert den Erfahrungsaustausch, und somit können Regionen auch von den andernorts gemachten Erfahrungen bei der Umsetzung der Raumentwicklungsziele profitieren.⁶

Ebenen des Controllings in der Raumplanung

Grundsätzlich kann beim Controlling zwischen einer strategischen und einer operativen Ebene unterschieden werden. Auf die Raumplanung übertragen, heißt das, dass auf der strategischen Ebene die Ziele der räumlichen Entwicklung einer Zielerreichungs- und Zielvaliditätsanalyse und auf der operativen Ebene die im Plan definierten Maßnahmen einer Vollzugskontrolle und einer Wirkungsanalyse unterzogen werden.

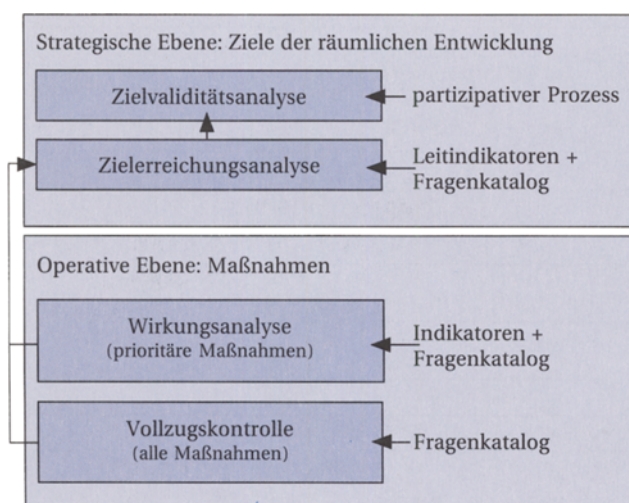
- **Zielvaliditätsanalyse:** In diesem Verfahren geht es darum, in regelmäßigen zeitlichen Abständen zu bewerten, ob die Ziele der räumlichen Entwicklung weiterhin zweckmäßig und angemessen oder zu revidieren sind. Dies ist notwendig, da eventuell angesichts neuer politischer und räumlicher Rahmenbedingungen sowie auf der Basis der Erkenntnisse aus Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse sowie Vollzugskontrolle neue Zielvorstellungen zu entwickeln sind. Die Zielvaliditätsanalyse wird im Rahmen eines partizipativen Prozesses – z.B. eines Workshops – durchgeführt, an dem die wichtigsten raumrelevanten Akteurinnen und Akteure beteiligt sind.
- **Zielerreichungsanalyse:** Durch einen Soll-Ist-Vergleich, bei dem die im Plan definierten Ziele der tatsächlichen räumlichen Entwicklung gegenübergestellt werden, wird ermittelt, ob die Ziele erreicht werden. Voraussetzung, um einen solchen Vergleich durchführen zu können, ist, dass die Ziele konkret genug formuliert wurden. Die Bewertung der Zielerreichung kann mittels aussagekräftiger Leitindikatoren, kombiniert mit qualitativen Bewertungen, vorgenommen werden. Unter Leitindikatoren werden solche Indikatoren verstanden, von denen angenommen wird, dass sie für einen bestimmten Sachbereich besonders hohe Aussagekraft besitzen. Für die Leitindikatoren werden Zielrichtungen oder Zielgrößen definiert, die sich aus den im Plan angegebenen Zielen der räumlichen Entwicklung ergeben. So können die quantifizierbaren Ziele messbar gemacht werden. Eine Bewertung der Ziel-

Erreichung durch Indikatoren sollte jedoch stets durch qualitative Experteneinschätzungen vervollständigt werden, um zu vermeiden, dass Indikatoren als Bewertungsinstrument überschätzt werden. Gerade in so komplexen Gefügen wie der Raumplanung und der räumlichen Entwicklung sind Ursache und Wirkung häufig nur schwer zuzuordnen, da eine Vielzahl von Faktoren Einfluss nimmt.⁸

- **Wirkungsanalyse:** Die im Plan definierten Maßnahmen werden dahingehend überprüft, ob sie durch ihre Umsetzung eine zielführende Wirkung entfalten. Indikatoren können ein Hilfsmittel für diese Überprüfung sein. Alle in einem Plan definierten Maßnahmen auf ihre Wirkung zu bewerten – sei es quantitativ mittels Indikatoren oder sei es qualitativ – wäre in vielen Fällen sicherlich zu aufwändig. Deshalb sollten die Maßnahmen nach ihrer Wichtigkeit priorisiert, und nur für die prioritären Maßnahmen eine Wirkungsanalyse durchgeführt werden.
- **Vollzugskontrolle:** Bei der Vollzugskontrolle wird ermittelt, ob die im Plan definierten Maßnahmen tatsächlich ausgeführt wurden. In einer qualitativen Bewertung wird festgestellt, welche Ressourcen eingesetzt wurden und ob Änderungen der Maßnahmen notwendig sind.

Abbildung 2 zeigt die verschiedenen Ebenen des Controlling im Überblick:

Abbildung 2
Ebenen und Methoden des Controlling



Stellung des kantonalen Richtplans im schweizerischen Planungssystem

Das Controllingkonzept, das im Folgenden am Fallbeispiel des Kantons Luzern vorgestellt werden soll, bezieht sich auf die kantonale Richtplanung in der

Schweiz. Daher wird zunächst kurz die Stellung des Richtplans im Planungssystem der Schweiz erläutert.

Mit dem Raumplanungsgesetz (RPG) von 1979 – das den Charakter eines Rahmengesetzes hat – wurde in der Schweiz das Planungsinstrumentarium für alle staatlichen Ebenen festgelegt. Eine zentrale Stellung nimmt dabei die kantonale Richtplanung ein. Sie stimmt die Raumplanung auf Bundes-, interkantonalen und Gemeindeebene aufeinander ab und koordiniert räumlich relevante sektorielle Planungen und kommunale Nutzungsplanungen. Daneben zeigen die Richtpläne in den „Grundzügen der angestrebten räumlichen Entwicklung“ auf, wie sich die Kantonsgebiete räumlich entwickeln sollen. Im Einzelnen geben sie Aufschluss über den Stand und die Ziele der einzelnen Sachbereiche, darunter der Siedlungsstruktur, des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen. Sie definieren ferner Vorranggebiete für die landwirtschaftliche Bodennutzung, den Landschaftsschutz und die Erholung, zeigen die Gebiete auf, welche durch Naturgefahren oder technische Risiken bedroht sind.

Neben den Zielen der räumlichen Entwicklung werden im Richtplan Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele definiert. Die Maßnahmen sind im Idealfall als Aufgaben (mit Verantwortlichkeiten und Zeitplan) der verschiedenen kantonalen Verwaltungen, Gemeinden und Regionen formuliert. Damit ist die kantonale Richtplanung als Planungsinstrument mit Konzept- und Koordinationsfunktion *das* zentrale strategische Führungsinstrument für die gesamtkantonale räumliche Entwicklung. Der kantonale Richtplan ist für alle staatlichen Ebenen (und auch für die Nachbarkantone) behördenverbindlich. Die Geltungsdauer eines Richtplans ist auf rund zehn Jahre angelegt. Der Richtplan wird vom jeweiligen kantonalen Raumplanungsamt in Zusammenarbeit mit weiteren raumrelevanten Ämtern des Kantons erarbeitet und ist ein strategisches Führungsinstrument der gesamten kantonalen Verwaltung in Bezug auf die räumliche Entwicklung.

Beispiel Kanton Luzern: Controllingkonzept für den Richtplan

Das Controllingkonzept, das vom Fachbereich Landschafts- und Umweltplanung in enger Zusammenarbeit mit dem kantonalen Raumplanungsamt Luzern erarbeitet wurde, soll nun nachfolgend im Überblick dargestellt werden. Es wird auf die Ebene der Maßnahmen (operative Ebene) und auf die Ebene der Ziele der räumlichen Entwicklung (strategische Ebene) angewendet. Da der kantonale Richtplan als strategisches Führungsinstrument des gesamten Kantons angese-

hen wird, wird das Controlling unter Mitarbeit aller raumwirksam tätigen Verwaltungseinheiten des Kantons in Form einer Selbstevaluation der jeweiligen raumwirksamen Aktivitäten erarbeitet. Das kantonale Raumplanungsamt hat jedoch die Federführung bei der Durchführung des Controlling und koordiniert die einzelnen Arbeitsschritte.

Operatives Controlling

Auf der Ebene der Maßnahmen erfolgt eine Vollzugskontrolle. Dabei wird geprüft, ob die im Richtplan definierten Maßnahmen überhaupt vollzogen werden. In der Phase der Einführung des Controlling für den Luzerner Richtplan wird auf operativer Controllingebene ausschließlich eine Vollzugskontrolle durchgeführt, auf eine Wirkungsanalyse einzelner Maßnahmen mittels Indikatoren wird vorerst verzichtet. Die Vollzugskontrolle (und später auch die Wirkungsanalyse) werden alle zwei Jahre durchgeführt.

Aufgaben der beteiligten Stellen

Die Federführung für die Vollzugskontrolle liegt beim kantonalen Raumplanungsamt. Hier laufen die Fäden – in Form von Controlling-Teilberichten – zusammen. Die Teilberichte werden von den jeweiligen kantonalen Verwaltungseinheiten, die für einzelne Sachbereiche zuständig sind, erarbeitet. Die Zuständigkeiten für die Sachbereiche wurde in Abstimmung mit den kantonalen Verwaltungseinheiten festgelegt.

Um das operative Controlling zu vereinfachen und zu vereinheitlichen, wird den beteiligten Verwaltungseinheiten ein Fragenkatalog zur Bewertung der Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Aus Gründen der Handhabbarkeit kann dieser Fragenkatalog als Teil einer Datenbank geführt werden, in der alle Maßnahmen als Datensätze gespeichert sind. Damit ist der aktuelle Stand der Maßnahmen jederzeit einsehbar. Die Tabelle 1 zeigt den Fragenkatalog zum operativen Controlling am Beispiel einer im Richtplan festgelegten Maß-

Tabelle 1
Fragenkatalog für das operative Controlling anhand eines Beispiels aus dem Richtplan Luzern / Bereich Lärmschutz

Sachbereich	Umwelt- und Siedlungsqualität
Maßnahme	Zuordnung zu Empfindlichkeitsstufen Bis am 1. April 1997 hätten die einzelnen Nutzungszonen Empfindlichkeitsstufen gemäß der Lärmschutzverordnung zugeordnet sein müssen. Wo dies noch nicht der Fall ist, sind die notwendigen Schritte und Verfahren für die Zuordnung einzuleiten und abzuschließen.
Federführung Umsetzung	Gemeinden
Beteiligte	Raumplanungsamt, Amt für Umweltschutz
Priorität / Zeitraum	wichtig und dringend, Aufgabe sofort beginnen, die erforderlichen Mittel bereitstellen und die notwendigen Verfahren einleiten
Wird die Maßnahme umgesetzt? Auf welchem Stand befindet sie sich derzeit?	
Was sind die Stärken und Schwächen beim Vollzug?	
Welche Mittel wurden für den Vollzug benötigt?	
Wie wird das Kosten-/Nutzenverhältnis beim Vollzug eingeschätzt?	
Falls Indikatoren zur Messung der Wirkung eingesetzt wurden, wie haben sich diese entwickelt?	
Ist die Wirkung tatsächlich auf den Vollzug der Maßnahme zurückzuführen?	
Gab es unerwünschte Wirkungen?	
Hat der Vollzug der Maßnahme zur Erreichung der Ziele beigetragen?	
Gibt es Vorschläge für eine Neuformulierung oder neue Einordnung der Maßnahme in den Richtplan?	
Gibt es in diesem thematischen Zusammenhang neue Maßnahmen, die in den Richtplan aufgenommen werden sollten?	
Indikatordaten als Excel-Datei und als Grafik	
Gibt es weiteres Dokumentationsmaterial, Texte, Studien etc. zu dieser Maßnahme?	
Weitere Bemerkungen	
Bearbeiter/in	
Datum	

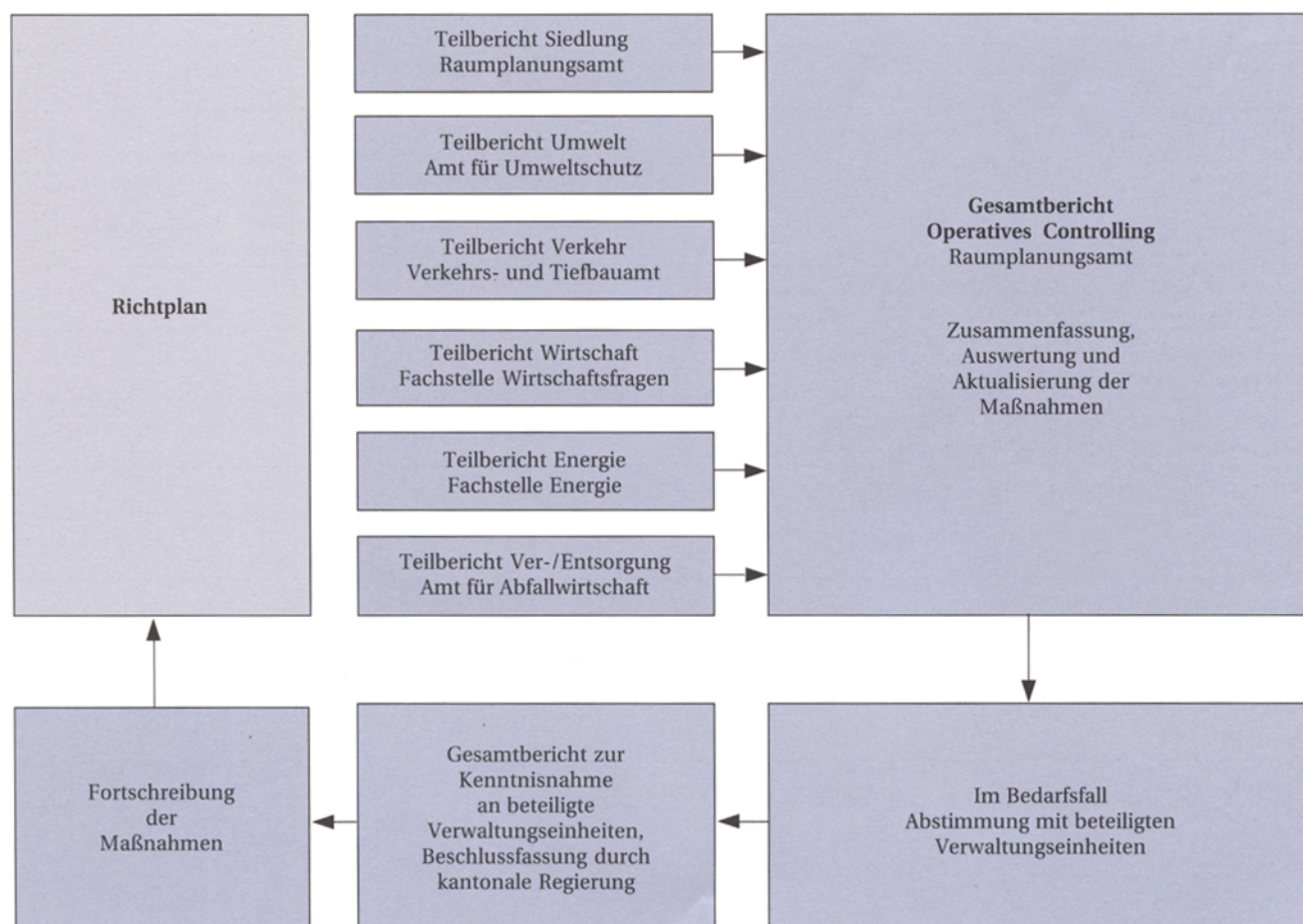
nahme zum Lärmschutz. Der Fragenkatalog ist jedoch für alle Maßnahmen grundsätzlich gleich. Da vereinbart wurde, dass die Berichterstattung für den Sachbereich Umwelt- und Siedlungsqualität vom Amt für Umweltschutz übernommen wird, liegt es in dessen Verantwortung, den Fragenkatalog zum gegebenen Zeitpunkt zu beantworten.

Auswertung der Ergebnisse

Die zu jeder Maßnahme beantworteten Fragenkataloge gehen – als Teilbericht gebündelt – zurück an das Raumplanungsamt, das eine Auswertung und Zusammenfassung aller Teilberichte vornimmt. Wenn Unklarheiten oder divergierende Bewertungen zwischen den Amtsstellen bestehen, werden vom Raumplanungsamt Workshops auf Ebene der Sachbearbeiterinnen und

Sachbearbeiter mit den beteiligten Verwaltungseinheiten durchgeführt, um eventuelle Ergänzungen und Veränderungen der Maßnahmen zu besprechen. Das Raumplanungsamt bündelt sämtliche Teilberichte und stellt dem Gesamtbericht eine Zusammenfassung der Ergebnisse voran. Dazu werden die Maßnahmen in einer Tabelle zusammengefasst und eine generelle Einschätzung zum Vollzug der Maßnahmen formuliert. Dieser Bericht wird an alle beteiligten kantonalen Verwaltungseinheiten sowie zur Kenntnisnahme an die kantonale Regierung und das schweizerische Bundesamt für Raumentwicklung weitergegeben. Wenn in dieser Phase keine Einwendungen gegen die aktualisierten Maßnahmen gemacht werden und die Beschlussfassung durch den Regierungsrat erfolgt, so kann das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren zur Fortschreibung der Maßnahmen eingeleitet werden.

Abbildung 3
Ablaufschema des alle zwei Jahre stattfindenden operativen Controlling



Strategisches Controlling

Auf der strategischen Ebene setzt sich das Controlling aus Zielerreichungsanalyse und Zielvaliditätsanalyse zusammen. Die Zielerreichungsanalyse wird in Form eines Controllingberichts erarbeitet. Die Zielvaliditätsanalyse erfolgt in einem partizipativen Prozess, einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertreter der am Controlling beteiligten Verwaltungseinheiten. Da die Ziele der Richtplanung relativ langfristig angelegt sind und räumliche Entwicklungen sich erst über einen gewissen Zeitraum messbar verändern, hat das strategische Controlling eine Periodizität von vier Jahren.

Aufgabenverteilung

Die Federführung für den Gesamtbericht zum strategischen Controlling liegt wiederum beim Raumplanungsamt, die Federführung der Teilberichte ist auf

verschiedene kantonale Verwaltungseinheiten aufgeteilt (analog zum operativen Controlling). Da sich die Zielerreichungsanalyse zum Teil auf Daten von Leitindikatoren stützt, liegt es in der Verantwortung der jeweiligen Verwaltungseinheiten, diejenigen Indikator-daten zu ermitteln, die für die Bewertung ihrer Sachbereiche notwendig sind. Dieses Vorgehen wird gewählt, da in den meisten Fällen die entsprechenden Daten bei den jeweiligen Stellen selbst erhoben oder zumindest verwendet werden und somit der Aufwand für die Datenbeschaffung vertretbar bleibt. Sachbereiche, für die keine aussagekräftigen Indikatoren formuliert werden können oder wo nicht ausreichend Daten vorhanden sind, werden mittels qualitativer Methoden bewertet. Jede der für einen Teilbericht verantwortlichen Verwaltungseinheiten erhält vom Raumplanungsamt einen Fragenkatalog für den Teilbericht des strategischen Controlling, der für alle Ziele der räumlichen Entwicklung gleich ist:

Tabelle 2

Fragenkatalog für das strategische Controlling anhand eines Beispiels im Lärmschutz

Sachbereich	Siedlung und Umwelt Umwelt- und Siedlungsqualität: Lärmschutz
Ziele der räumlichen Entwicklung	Das Schwergewicht im Lärmschutz liegt in der nächsten Richtplanperiode bei der Sanierung übermäßig lauter Anlagen. Der Kanton Luzern bekennt sich zu einem zielorientierten und koordinierten Vorgehen bei der Lärmbekämpfung. Er legt großes Gewicht auf die Vorsorge und die Ursachenbekämpfung. Bei der Sanierung priorisiert er Alarmwertüberschreitungen.
Entwickeln sich die Indikatoren bzw. die Ergebnisse der qualitativen Bewertung in Richtung Zielgröße bzw. Ziele der räumlichen Entwicklung?	
Inwieweit ist die Entwicklung auf den Einfluss des Richtplans zurückzuführen (qualitative Einschätzung)?	
Inwiefern ist die Entwicklung auf andere Einflussfaktoren zurückzuführen (qualitative Einschätzung)?	
Tragen die Maßnahmen massgeblich zur Erreichung der Ziele bei?	
Sind die Ziele noch angemessen oder sollten sie neu formuliert werden? Sollen neue Ziele hinzugefügt werden?	
Leitindikatordaten als Excel-Datei und als Grafik Leitindikator: Anteil der von Alarmwertüberschreitungen betroffenen Bevölkerung an gesamter Bevölkerung des Kantons	
Weitere Bemerkungen	
Bearbeiter/in	
Datum	

Tabelle 3

Liste der Leitindikatoren für den Sachbereich Siedlung und Umwelt mit Zielrichtung und Zuständigkeit für die Datenbeschaffung

Sachbereich Siedlung und Umwelt	Leitindikatoren/ <i>qualitative Verfahren</i>	Zielrichtung	Zuständigkeit
Siedlungsstruktur	Bevölkerungsentwicklung in Zentrumsgebieten und außerhalb der Zentrumsgebiete	In Zentrumsgebieten > außerhalb	Raumplanungsamt
	Entwicklung der Beschäftigten in Zentrumsgebieten und außerhalb der Zentrumsgebiete	In Zentrumsgebieten > außerhalb	Raumplanungsamt
	Überbaute Bauzonen in Zentrumsgebieten und außerhalb der Zentrumsgebiete	In Zentrumsgebieten > außerhalb	Raumplanungsamt
	Unüberbaute Bauzonen in Zentrumsgebieten und außerhalb der Zentrumsgebiete	In Zentrumsgebieten > außerhalb	Raumplanungsamt
	Nutzungsichte in den Bauzonen in Zentrumsgebieten und außerhalb der Zentrumsgebiete	In Zentrumsgebieten > außerhalb	Raumplanungsamt
Siedlungsgebiete und Bauzonen	Überbaute Bauzonen	Möglichst geringer Anstieg	Raumplanungsamt
	Unüberbaute Bauzonen	Möglichst geringer Anstieg	Raumplanungsamt
	Ausbaugrad	Möglichst hoch	Raumplanungsamt
Weiler und Kleinsiedlungen	Zuwachs Gebäudevolumen nach Weilertyp	Möglichst geringer Anstieg	Raumplanungsamt
	Nutzungsänderung bei baulichen Veränderungen nach Weilertyp	unklar	Raumplanungsamt
Publikumsintensive Versorgungseinrichtungen	Entwicklung der dezentralen Grundversorgung	0 oder +	Raumplanungsamt
	<i>Bericht über Einhaltung der Kriterien für die Standortwahl neuer publikumsintensiver Versorgungseinrichtungen</i>		Raumplanungsamt
Lärmschutz	<i>Expertenbericht, v.a. zu Alarmwertüberschreitungen</i>	Lärm vermeiden, Lärmschutz verbessern	Amt für Umweltschutz
Luftreinhaltung	Anzahl der Tage mit Überschreitungen NOx, PM10	–	Amt für Umweltschutz
	<i>Bericht Vollzugskontrolle Maßnahmenplan Lufthygiene</i>		Amt für Umweltschutz
	CO ₂ -Emissionen pro Kopf und Jahr	um 10 % senken bis 2010	Amt für Umweltschutz
Ortsbilder und Kulturdenkmäler	<i>Bericht des Amtes für Denkmalpflege zur Einhaltung der Vorgaben des Richtplans</i>		Amt für Denkmalpflege
Siedlungsplanung	Anzahl Gemeinden mit Lokale-Agenda-21-Prozess	+	Raumplanungsamt
	<i>Expertenbericht zu Vorgaben des Richtplans</i>		Raumplanungsamt
Entwicklungsschwerpunkte	Beschäftigte und Betriebe in Entwicklungsschwerpunkten (ESP) im Vergleich zu übrigen Gebieten	In ESP > außerhalb	Raumplanungsamt
	Überbaute Bauzone in Entwicklungsschwerpunkten im Vergleich zu übrigen Gebieten	In ESP > außerhalb	Raumplanungsamt
	Unüberbaute Bauzone in Entwicklungsschwerpunkten im Vergleich zu übrigen Gebieten	In ESP > außerhalb	Raumplanungsamt
	Bevölkerung in Entwicklungsschwerpunkten im Vergleich zu übrigen Gebieten	In ESP > außerhalb	Raumplanungsamt
	Anteil Bevölkerung wohnhaft im Umkreis von 1 km um Bahnhof an gesamter Bevölkerung	+	Raumplanungsamt
	Anteil Beschäftigte im Umkreis von 1 km um Bahnhof an allen Beschäftigten	+	Raumplanungsamt
	Anteil publikumsintensive Versorgungseinrichtungen im Umkreis von 1 km um Bahnhof an allen publikumsintensiven Versorgungseinrichtungen	+	Raumplanungsamt

Legende

0: soll gleichbleiben
+: soll steigenunklar: Zielrichtung unklar
– : soll sinken

Tabelle 3 zeigt den Ausschnitt „Siedlung und Umwelt“ aus der Liste der insgesamt 46 Leitindikatoren für fünf Sachbereiche (Wirtschaft und Finanzen, Siedlung und Umwelt, Verkehr und Umwelt, Landschaft und Umwelt, Versorgung und Entsorgung). Hauptkriterium für die Auswahl der Indikatoren war ihre Aussagekraft in Bezug auf die Zielsetzungen in den jeweiligen Unterabschnitten der Sachbereiche. In vereinzelt Fällen, in denen keine geeigneten Leitindikatoren gefunden wurden, werden qualitative Bewertungsverfahren eingesetzt (kursiv dargestellt). In Tabelle 3 werden die Leitindikatoren für den Sachbereich Siedlung und Umwelt dargestellt. Hierbei wird jeweils angegeben, ob Leitindikatoren oder qualitative Bewertungsverfahren eingesetzt werden, welche Zielgröße oder zumindest Zielrichtung in den Zielsetzungen der Richtplanung angestrebt wird und wer für die Bereitstellung der Daten zuständig ist.

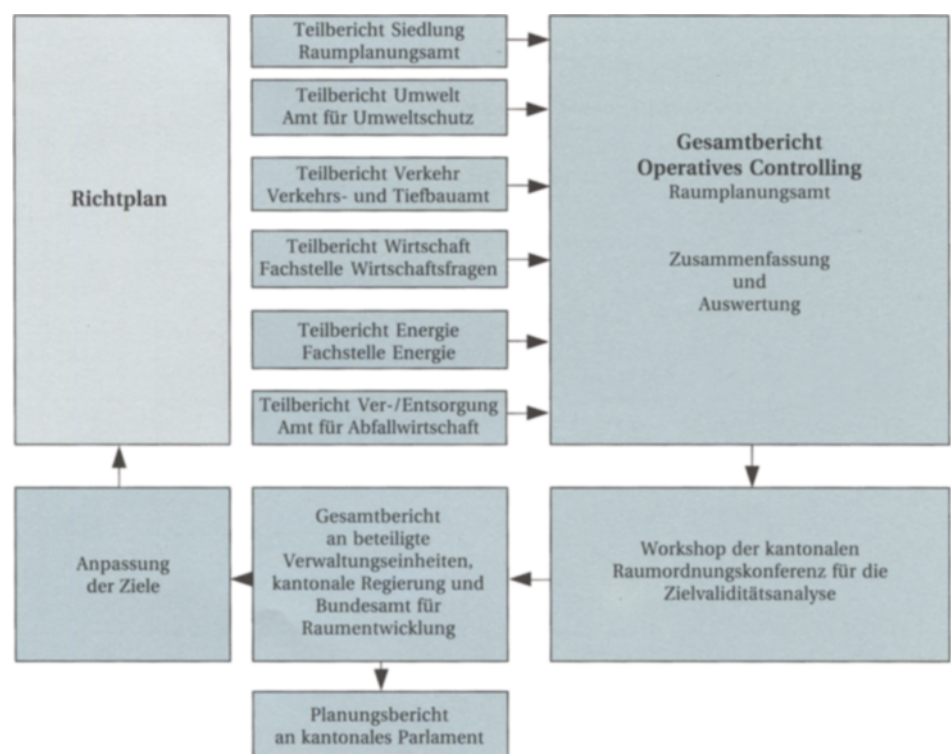
Auswertung der Ergebnisse

Die Teilberichte in Form der beantworteten Fragenkataloge werden vom Raumplanungsamt ausgewertet und zusammengefasst. Der daraus entstehende (strategische) Controlling-Gesamtbericht wird den beteiligten Verwaltungseinheiten wieder zur Verfügung gestellt. Der Bericht dient als Grundlage für einen Workshop der kantonalen Raumordnungskonferenz, die für die Zielvaliditätsanalyse zuständig ist.

Aufgaben der kantonalen Raumordnungskonferenz

Die kantonale Raumordnungskonferenz ist ein kantonsinternes, interdisziplinäres Gremium, das sich aus Vertreterinnen und Vertretern auf Leitungsebene jener kantonalen Stellen zusammensetzt, in deren Verantwortung Teilberichte zum Controlling erstellt werden. Die Raumordnungskonferenz hat im Rahmen des strategischen Controlling die Aufgabe, periodisch zu beurteilen, ob die Ziele im Richtplan noch zweckmäßig und angemessen, oder ob sie zu verändern sind. Grundlage für diese Diskussion bilden die Berichte zum operativen und strategischen Controlling sowie die Ergebnisse des Monitoring, aus denen eventuell eine veränderte räumliche Ausgangslage abzulesen ist. Die Ergebnisse des Workshops der Raumordnungskonferenz werden in den Controlling-Gesamtbericht eingearbeitet und der kantonalen Regierung sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung zur Beschlussfassung vorgelegt, damit eine Fortschreibung, Teilanpassung bzw. Anpassung des Richtplans erfolgen kann. Die kantonale Regierung veranlasst die Erarbeitung eines „Planungsberichts“ in Form einer Kurzzusammenfassung des Gesamtberichts, der dem kantonalen Parlament zur Information vorgelegt wird.

Abbildung 4
Ablaufschema des alle vier Jahre stattfindenden strategischen Controlling



Richtplan-Controlling im Kanton Luzern – wie weiter?

Das in den vorangegangenen Abschnitten beschriebene Konzept wurde Anfang 2002 in einem Workshop mit den am Controlling beteiligten kantonalen Verwaltungseinheiten diskutiert und abgestimmt. Die erste Controlling-Runde wird Anfang 2003 nach dem beschriebenen Vorgehen durchgeführt werden, damit die Ergebnisse direkt in die Erarbeitung des neuen Regierungsprogramms des Kantons einbezogen werden können. Dann wird das Controllingkonzept seine Bewährungsprobe als Steuerungsinstrument bestehen müssen. Und erst dann wird sich zeigen, wie die Ergebnisse des Controlling von der politischen Ebene im Kanton aufgenommen werden und in neue politisch legitimierte Entscheidungen für die zukünftige Planung umgesetzt werden.

Ist das Controllingverfahren auf die Regionalplanung in Deutschland übertragbar?

Ob ein Controlling im Stile des schweizerischen Ansatzes auch für die Regionalplanung möglich und sinnvoll ist, hängt davon ab, wie konkret Ziele und Maßnahmen im Regionalplan formuliert sind. Denn je aussagekräftiger die Zielsetzungen und je leichter die Maßnahmen nach Zeitplan und Verantwortlichkeiten zuzuordnen sind, desto einfacher sind sie einem Controlling zugänglich. Im Allgemeinen werden in den Regionalplänen vor allem Grundsätze und Ziele für die räumliche Entwicklung der gesamten Region und für Teilgebiete formuliert. Sie präzisieren damit die Landes(entwicklungs)planung und geben einen Orientierungsrahmen für die kommunale Bauleitplanung vor. Zwar werden in den Regionalplänen im Stile einer Inventarisierung die bestehenden und geplanten raumwirksamen Tätigkeiten aufgeführt, eine eigentliche Nennung von Maßnahmen mit genauer Zuweisung von Verantwortlichkeiten fehlt jedoch meistens. In diesen Fällen kann kein sinnvolles operatives Controlling durchgeführt werden, womit das Controlling als Steuerungsinstrument beträchtlich an Aussagekraft verliert.

Somit kann für die deutschen Regionalpläne vor allem ein strategisches Controlling (auf der Ziel- bzw. Grundsatzebene) empfohlen werden. Ein solches strategisches Controlling könnte ähnlich wie in der schweizerischen Richtplanung aufgebaut sein. Im Vordergrund stünde dabei die Bewertung der Zielerreichung mit Hilfe von Leitindikatoren und der Einsatz periodisch durchgeführter partizipativer Verfahren zur Zielvaliditätsanalyse, um zu ermitteln, ob die bisherigen Ziele und Grundsätze noch angemessen sind. Für die Auswahl von Leitindikatoren können die zahlreichen Sets

von Nachhaltigkeitsindikatoren, die in den letzten Jahren für verschiedene räumliche Ebenen erarbeitet wurden, wichtige Anregungen geben.⁹ Der Unterschied zu einer periodischen Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Regionalplanung – wie sie in manchen Regionalplanungsinstitutionen üblich ist – bestünde darin, dass die Ergebnisse der Zielerreichungsanalyse im strategischen Controlling Grundlage für einen Entscheidungsprozess sind, in den die relevanten Akteure eingebunden sind.

Ein arbeitsteiliges Verfahren unter Einbezug verschiedener kantonalen Verwaltungseinheiten, wie es für das strategische Controlling in der schweizerischen Richtplanung vorgeschlagen wird, kann bei der deutschen Regionalplanung jedoch auf Grund ihrer Struktur vermutlich nicht angewendet werden. Es scheint eher angemessen, dass die Träger der Regionalplanung sowohl die Zielerreichungsanalyse als auch die Zielvaliditätsanalyse selbst durchführen und die Ergebnisse in die jeweiligen zuständigen (politischen) Entscheidungsgremien einbringen.

Controllingverfahren, wie sie in der schweizerischen kantonalen Richtplanung derzeit eingeführt werden, können zwar sicher nicht eins zu eins auf die Regionalplanung übertragen werden, als Anregung für eine weitergehende Diskussion können sie jedoch allemal dienen.

Anmerkungen

(1)

Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumplanung. – Hannover 1984. = Forschungs- und Sitzungsberichte, 154; Schmickler, S.: Erfolgskontrolle in der städtebaulichen Rahmenplanung. – Dortmund 1986. = Dortmunder Materialien zur Raumplanung, 11; Benz, A.: Zur Theorie der Planungskontrolle. In: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. – Hannover 1998, S. 254–273; Mäding, H.: Erfolgskontrolle. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. – Hannover 1996, S. 266 ff.; Marti, F.; Stutz, H.-P.: Zur Erfolgskontrolle im Naturschutz – Literaturgrundlagen und Vorschläge für ein Rahmenkonzept. – Birmensdorf 1993. = Berichte der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, 336

(2)

Informations- und Initiativkreis Regionalplanung der ARL (Hrsg.): Positionspapier „Für eine Modernisierung der Regionalplanung“. In: Nachrichten, Hannover (2001) 2, S. 8–9

(3)

Vgl. Gatti-Sauter, S.: Anforderungen an Kontrollierbarkeit und Fortschreibung eines kantonalen Richtplans. Denksätze und Diskussionsbasis. – Neuhausen 1995; Egli, K.; Ringli, H.; Schmidt, U.: Auf dem Weg zu einer wirkungsvolleren kantonalen Richtpla-

nung. Zwischenbericht 1995 aus einem ständigen Erfahrungsaustausch an der ETH Zürich. – Zürich 1995. = ORL-Bericht, 95; Keiner, M.; Mettan, N.; Schultz, B.: Le controlling dans la planification directrice cantonale. In: *Geographica Helvetica*, Basel (2002) H. 2

(4)

Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.): *Leitfaden kantonalen Richtplan*. – Bern 1997

(5)

Auf Grund seines Bearbeitungsmaßstabs (1:50 000 – 1:100 000), der inhaltlichen Themen und seiner Stellung als das von der Ortsplanung zu berücksichtigende überörtliche Planwerk entspricht der Richtplan funktional in etwa dem deutschen Regionalplan. Der hauptsächliche Unterschied ist, dass die im deutschen Kontext übergeordneten Zielsetzungen (Landesentwicklungspläne) in der kleineren und kleinräumlicheren Schweiz (26 Kantone, 7 Mio. Einwohner) in die kantonale Richtplanung integriert sind. Während der schweizerische Richtplan die strategische (Ziele der räumlichen Entwicklung) und die operative Ebene (Maßnahmen mit konkreter Aufgabenverteilung und Zeitplan) enthält, fokussiert der deutsche Regionalplan vor allem auf die strategische Ebene und bietet damit weniger Hinweise zu seiner konkreten Umsetzung. Vgl. ARL; VLP-ASPAN (Hrsg.): *Deutsch-Schweizerisches Handwörterbuch zur Raumplanung*. – Hannover, Bern 2000; Zibell, B.: Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Planungskulturen Deutschlands und der Schweiz. In: *EUREG* (2001) 9, S. 18–22; Flückiger, H.; Frey, R.L.; Gmünder, M.: Schweizerische Raumordnungspolitik im integrierten Europa. Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 2000/2001. – Zürich 2001

(6)

INFRAS; ORL; C.E.A.T.: *Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung*. Hrsg.: Bundesamt für Raumentwicklung. – Bern 2001; Keiner, M.; Schultz, B.; Schmid, W.A.: Nachhaltige kantonale Richtplanung. In: *DISP* 146 (3/2001), S. 18–24; Keiner, W.: Wie nachhaltig ist die Raumplanung der Kantone? – Grundlagen für ein interkantonaes Benchmarking als Positionsbestimmung. In: *DISP* 150 (3/2002), S. 41–45

(7)

Zur Problematik der Erarbeitung von Indikatoren und Leitindikatoren vgl. Birkmann, J. u.a.: *Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung*. – Dortmund 1999. = *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*, 96; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): *Konzept und Indikatorenprofile für eine indikatorengestützte Erfolgskontrolle*. = *Arbeitspapiere*, Bonn (1999) 3

(8)

Vgl. Fürst, D.: Kann man die Wirkung der Raumplanung messen? In: Hill, Hermann u.a. (Hrsg.): *Verwaltung als Adressat und Akteur. Wirkungsforschung zum Recht 2; Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat*, Bd. 15. – Baden-Baden 2000, S. 107–117

(9)

Vgl. z.B. Brückner, C.; Finke, L.; Birkmann, J.: *Nachhaltigkeitsindikatoren – Wegweiser für die räumliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen*. Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. – Dortmund 2001; Diefenbacher, H. u.a.: *Nachhaltigkeitsindikatoren im Rahmen der Lokalen Agenda 21*. – Darmstadt 2000

Barbara Schultz, M.A.

Dr. Marco Keiner

Prof. Dr. Willy A. Schmid

IRL – Institut für

Landschafts- und Raumentwicklung

Fachbereich Landschafts-

und Umweltplanung

ETH Hönggerberg

CH – 8093 Zürich

E-Mail: schultz@nsl.ethz.ch