

# Vollzugscontrolling in der kantonalen Richtplanung : Stand und prototypische Arbeitshilfe

Autor(en): **Müller, Georg / Hersperger, Anna**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Geomatik Schweiz : Geoinformation und Landmanagement =  
Géomatique Suisse : géoinformation et gestion du territoire =  
Geomatrica Svizzera : geoinformazione e gestione del territorio**

Band (Jahr): **113 (2015)**

Heft 6

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-513899>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Vollzugscontrolling in der kantonalen Richtplanung: Stand und prototypische Arbeitshilfe

Zur nachhaltigen Steuerung der Raumentwicklung legt die Richtplanung sowohl strategische Ziele als auch konkrete Abstimmungsanweisungen fest. Das Vollzugscontrolling soll die Umsetzung dieser Anweisungen überprüfen. Verschiedene Kantone haben in den letzten Jahren solche Instrumente eingesetzt. Eine Evaluation zeigt, dass diese Vollzugscontrollings den wissenschaftlichen Ansprüchen nicht vollständig genügen. Es wird darum ein prototypisches Instrument für eine Beurteilung des Richtplanvollzugs vorgestellt. Es basiert auf der Analyse von bestehenden kantonalen Controlling-Instrumenten und Richtplänen sowie den neuesten Erkenntnissen aus der internationalen Fachliteratur. Das prototypische Vollzugscontrolling kann den Kantonen methodische Hilfestellungen bei der Entwicklung oder Überarbeitung von eigenen Ansätzen zum Vollzugscontrolling bieten.

*En vue d'une gestion durable du développement spatial l'élaboration du plan directeur définit des buts stratégiques et contient des éléments d'ajustage concrets. Le contrôle de la mise en oeuvre doit permettre l'application de ces directives. Ces dernières années plusieurs cantons ont utilisé de tels instruments. Une évaluation montre que ces contrôles de la mise en oeuvre ne suffisent pas entièrement aux exigences scientifiques. Pour cette raison un instrument prototypique pour l'évaluation de la mise en oeuvre du plan directeur est présenté. Il se base sur l'analyse d'instruments de contrôle cantonaux existants et de plans directeurs ainsi que sur les plus récentes connaissances issues de la littérature internationale spécialisée. Le contrôle prototypique de la mise en oeuvre est à même d'offrir aux cantons des aides méthodiques pour le développement ou la révision de leur propres solutions de contrôle de la mise en oeuvre.*

Per un indirizzo sostenibile dello sviluppo territoriale, la pianificazione direttrice fissa sia gli obiettivi strategici che le istruzioni concrete di votazione. Al controllo dell'esecuzione spetta poi il compito di verificare queste istruzioni. Negli ultimi anni vari cantoni hanno introdotto questo tipo di strumento. Da una valutazione risulta che questi controlli dell'esecuzione non soddisfano appieno i requisiti scientifici. Per questo motivo è provveduto a presentare un prototipo di controllo dell'esecuzione che offre ai cantoni un aiuto per sviluppare o rielaborare un proprio approccio a livello di controllo dell'esecuzione.

G. Müller, A. Hersperger

## Ausgangslage und Projektauslöser

Zur nachhaltigen Steuerung der Raumentwicklung legt die Richtplanung sowohl strategische Ziele als auch konkrete Abstimmungsanweisungen fest. Das Voll-

zugscontrolling in der Richtplanung hat das Ziel, die Umsetzung dieser Anweisungen periodisch zu überprüfen. Das Vollzugscontrolling nimmt eine Schlüsselrolle in einem ganzheitlichen Richtplancontrollingprozess ein und ergänzt das Zielerreichungs-, Zielvaliditäts- und das selten durchgeführte Wirkungscontrolling (Abb. 1), denn Effizienz und Hindernisse im Voll-

zug beeinflussen direkt den Erfolg (engl. «performance») der Richtplanung.

Zahlreiche Kantone haben bisher Vollzugscontrollingsansätze implementiert oder beabsichtigen dies zu tun. Bisherige Untersuchungen kommen jedoch zum Schluss, dass diese den wissenschaftlichen Ansprüchen nicht vollständig genügen<sup>1</sup>. Die Richtpläne vieler Kantone arbeiten mit Massnahmenblättern, die eine gute Grundlage für ein Controlling bilden. Wir präsentieren Ergebnisse einer Evaluation von Massnahmenblättern aus 14 Kantonen und der bestehenden Controllinginstrumente der Kantone Luzern, Zug, Solothurn, Aargau, und Bern<sup>2</sup>. Anschliessend stellen wir einen Erhebungsbogen für ein einfaches aber umfassendes prototypisches Vollzugscontrolling vor.

## Abstimmung von Richtplan und Massnahmenblättern

Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung versucht der Richtplan positive Voraussetzungen für Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft zu schaffen. Dies führt jedoch oft zu vage formulierten Zielen. Die thematische Breite der Pläne führt zudem zu gegenläufigen Zielen und konkurrierenden Inhalten, was bei fehlender Priorisierung der Ziele, die Evaluation der Richtplanung zusätzlich erschwert. Die Massnahmenblätter der kantonalen Richtpläne bieten grundsätzlich eine gute Grundlage für ein Vollzugscontrolling, denn sie übersetzen die Planungsstrategien und die generellen Ziele in räumlich konkrete, spezifische Vorhaben. Allerdings müssen sie dafür folgende Anforderungen erfüllen:

- **Innere Kohärenz:** Die Massnahmenblätter können die Strategie des Richtplans konkretisieren und somit besser überprüfbar machen, wenn die Massnahmen gut mit den strategischen Zielen verknüpft sind (Verweis auf Strategie) und auf Abhängigkeiten und Zielkonflikte mit anderen Massnahmen in einem Wirkungsgefüge transparent hingewiesen wird (Verweis auf andere Massnahmen). So kann die Evaluation aufzeigen, welche strategischen Richt-

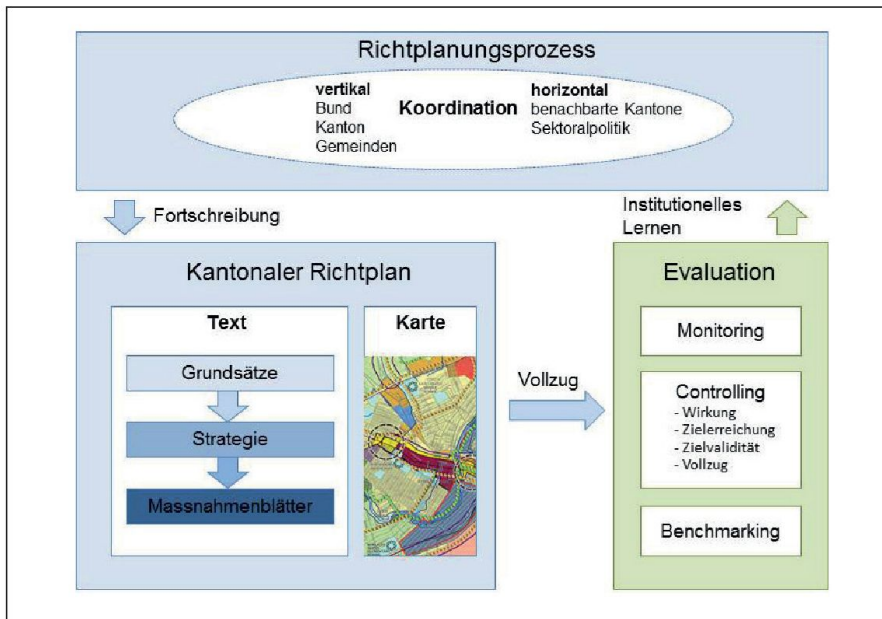


Abb. 1: Controllingprozesse in der kantonalen Richtplanung.

planziele in welchem Masse durch den Vollzug unterstützt oder gehemmt werden.

- **Implementierung:** In den Massnahmenblättern sind die für den Prozess der Umsetzung wichtigen Angaben, insbesondere zeitliche Vorgaben, Struktur des Vollzugs, Federführung und sämtliche involvierten Akteure zu definieren.

Eine Analyse von Massnahmenblättern von 14 Kantonen zeigt, dass die meisten Kantone das Potenzial, der Massnahmenblätter nicht voll ausschöpfen. Insbesondere ist die innere Kohärenz selten direkt angesprochen, da nur sechs Kantone darauf verweisen, welche strategische Richtung die Umsetzung einer Massnahme unterstützen soll. Immerhin neun Kantone verweisen in den Massnahmenblättern auf andere Massnahmen, jedoch wird selten im Sinne eines Wirkungsgefüges aufgezeigt welche Abhängigkeiten, Synergien und Konflikte bestehen. Das ist besonders problematisch, da die Richtpläne thematisch sehr breit sind und oft sogar sich widersprechende Ziele verfolgen. Bezüglich der unter Implementierung aufgeführten Anforderungen zeigt sich, dass nur acht Richtpläne in den Massnahmenblättern die federführende Stelle aufführen und sieben auf involvier-

te Stellen bei Bund, Kanton, Gemeinden oder auf Externe hinweisen. Nur fünf Richtpläne arbeiten mit zeitlichen Vorgaben oder Priorisierungen, die im Controlling als Referenzwerte dienen können. Gewisse setzen auf Prioritätskategorien, welche den Zeitrahmen und die darin zu erledigenden planerischen/administrativen Schritte im Koordinations- und Vollzugsprozess definieren. Andere ge-

ben an, ob eine Massnahme kurz-, mittel- oder langfristig umzusetzen ist oder definieren für jede Massnahme individuelle Umsetzungsziele. Zusammenfassend besteht ein recht grosser Bedarf nach einer diesbezüglichen Verbesserung der Richtpläne und der Massnahmenblätter.

### Bestehende kantonale Vollzugscontrollings

Untersucht wurden die Vollzugscontrollings der Kantone Aargau, Bern, Luzern, Solothurn und Zug. Die Vollzugscontrollinginstrumente der untersuchten Kantone sind recht unterschiedlich und basieren auf zwei bis fünf Indikatoren. Die periodische Erhebung ist alle zwei (Kantone BE und SO) oder vier Jahre (Kantone AG, LU und ZG) vorgesehen. Die Ansätze basieren auf qualitativen Beurteilungen, die zum Teil mit einer Einschätzung anhand von Kategorien (z.B. «Umsetzung auf Kurs», «nicht auf Kurs») ergänzt werden. Grundsätzlich liefern diese Ansätze gute Ergebnisse bei angemessenem Aufwand. Allerdings sind die qualitativen Einschätzungen schwierig zu vergleichen. Für einen Vergleich über die Zeit oder zwischen Kantonen sind darum einheitliche Kategorien von Vorteil. Zu-

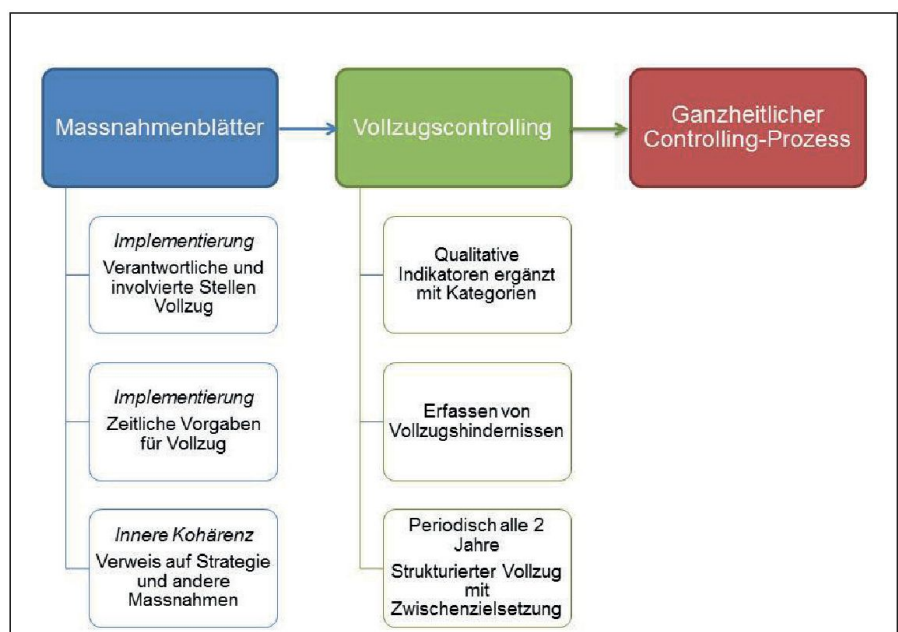


Abb. 2: Massnahmenblätter als Grundlage des Vollzugscontrollings im ganzheitlichen Controlling-Prozess.



dem zeigt sich, dass geeignete Indikatoren zur Identifikation von Vollzugshindernissen fehlen.

Zusätzlich zu diesen Mängeln bei den verwendeten Indikatoren gibt es Handlungsbedarf bei der Abstimmung von Richtplaninhalten und -struktur mit dem Controlling. Nur eine gute Abstimmung kann sicherstellen, dass bei der Evaluation des Vollzugs der Massnahmen nicht die gesamte strategische Planung aus den Augen verloren geht. Ausserdem sind die Vollzugscontrollings zu wenig in einen ganzheitlichen Controlling-Prozess eingebettet. Diese Einbettung ist wichtig, da Effizienz im Vollzug einen direkten Zusammenhang mit der Wirkung eines Planungsinstruments hat (Abb. 2). Ein Vollzugscontrolling soll daher nicht wie oft üblich nur Informationen über den Stand der Umsetzung einer Massnahme liefern, sondern mehr Transparenz in den komplexen planerischen und politischen Koordinationsprozess des Vollzugs bringen. So können Vollzugshindernisse gezielter angegangen werden und institutionelles Lernen über Planung und Vollzug in Verwaltung und Politik gefördert werden.

## Prototypisches Vollzugscontrolling-Instrument

Die vorhergehenden Analysen bilden die Grundlage für die Entwicklung eines prototypischen Controlling Instruments, das hier mit einer jeden Eintrag erklärenden Lesehilfe vorgestellt wird (Abb. 3 und 4). Es baut auf bewährten Indikatoren und Praktiken auf. Der Vollzug wird in die Definition von Zwischenzielen und die Evaluation von Zwischenergebnissen aufgeteilt, um den oft langfristigen Richtplanmassnahmen besser gerecht zu werden. Das Instrument selber besteht aus einem Formular mit den drei Abschnitten Organisation, Beurteilung Vollzug und Fortschreibung. Für jede Massnahme ist ein Formular zu führen. Der Teil Organisation hält für die betreffende Richtplanmassnahme sämtliche relevanten Informationen, insbesondere die Zeitvorgabe für die Umsetzung der Massnahme (Priorität), sowie die bei der Umsetzung und

Vollzugsbewertung federführenden sowie weitere beteiligte Stellen fest. Diese Informationen sollten im Richtplan verbindlich geregelt und im Formular vorangestellt werden, um das Controlling nachvollziehbar zu machen.

Der Vollzug selber wird mit acht Indikatoren beurteilt. Es werden, wie in der Praxis bewährt, hauptsächlich qualitative Indikatoren vorgeschlagen. Zu jedem können qualitative Bemerkungen angefügt werden. Bei drei Indikatoren gibt es Kategorien als Gedankenstütze und um Vergleiche des Vollzugs zwischen den Kantonen

aber auch zwischen verschiedenen Zeitschnitten zu vereinfachen. Der Vollzug wird in Bezug auf das planerische Ziel und auf die Zeitvorgabe mit einem Ampelsystem und den Kategorien auf Kurs, teilweise auf Kurs und nicht auf Kurs beurteilt. Obwohl mit diesem Instrument im Vergleich zu bestehenden Verfahren vier bis sechs Indikatoren mehr beurteilt werden sollen, ist nicht mit einem erheblich grösseren Arbeitsaufwand zu rechnen. Erhebungsbogen und Lesehilfe stehen als Arbeitshilfe im Internet zur Verfügung<sup>3</sup>.

Organisation	Nr.	Titel Massnahme			Koordinationsstand				
	Federführung:				Priorität				
	Beteiligte Stellen:				Kategorie				
Beschreibung Massnahme/ Ziel <i>wie im Richtplan vorgegeben</i>									
Beurteilung Vollzug	Die Umsetzung ist: (Einsetzen in Felder rechts) ↗ auf Kurs → teilweise auf Kurs ↘ nicht auf Kurs				Controlling-Zeitpunkte				
					2010	2012	2014	2016	
	Beurteilung Vollzug mit Bezug auf das Ziel				↗	↗			
	Beurteilung Vollzug mit Bezug auf die Priorität				↗	→			
	(Zwischen-)Resultat								
	Entwicklung seit letztem Controlling <i>Einschätzung:</i>								
Abweichungsanalyse <i>Einschätzung:</i>									
Vollzugshindernisse <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, welche: <i>Einschätzung:</i>				<input type="checkbox"/> Fehlende personelle Ressourcen <input type="checkbox"/> Fehlende finanzielle Ressourcen <input type="checkbox"/> Nutzungskonflikt/Einsprache (extern) <input type="checkbox"/> Blockade in Politik oder Verwaltung <input type="checkbox"/> Fehlende Grundlagen <input type="checkbox"/> Fehlende planerische/politische Instrumente <input type="checkbox"/> Anderes					
Zwischenzielsetzung bis zum nächsten Controlling-Zeitpunkt:									
Fortschreibung	Anpassungsbedarf Massnahmenblatt <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, welche: <i>Einschätzung</i>				<input type="checkbox"/> Streichung, abgeschlossen <input type="checkbox"/> Ersatz Massnahmenblatt <input type="checkbox"/> Ergänzung/Korrektur Massnahmenblatt <input type="checkbox"/> Anderes				
	Neue Themen für Richtplaninhalt <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, welche:								

Abb. 3: Erhebungsbogen.

Organisation	<p>Der Teil <b>Organisation</b> regelt sämtliche für Vollzug und Controlling relevanten Informationen zur betreffenden Richtplanmassnahme (im Richtplan verbindlich festzulegen).</p> <p><b>Priorität:</b> zeitliche Vorgabe für Umsetzung, z.B. durch Prioritätskategorie.</p> <p><b>Federführung:</b> Verantwortliche Stelle für die Umsetzung der Massnahme und Verantwortung für die Bewertung des Vollzugs im Controlling.</p> <p><b>Beteiligten Stellen:</b> Verantwortlich für das Bereitstellen der nötigen Informationen und Adressaten der Controlling-Ergebnisse.</p>
Beurteilung Vollzug	<p>Gesamtbeurteilung Vollzug mit Hilfe Ordinalskala oder Ampelsystem, z.B.:                  ↗ auf Kurs → teilweise auf Kurs ↘ nicht auf Kurs</p> <p><b>Beurteilung Vollzug mit Bezug auf Ziel:</b> Einschätzung zum inhaltlichen Fortschritt (Siehe auch Zwischenzielsetzung).</p> <p><b>Beurteilung Vollzug mit Bezug auf Priorität:</b> Einschätzung bezüglich einhalten der Zeitvorgabe Jeweils mit Hilfe Ordinalskala für den jeweiligen Controlling-Zeitpunkt (inkl. Auflistung der Vorhergehenden Beurteilungen).</p>
	<p><b>(Zwischen-)Resultat</b>                  Auflistung des erreichten Output in der Controlling Periode.</p>
	<p><b>Entwicklung seit letztem Controlling</b>                  Qualitative Einschätzung des Fortschritts in der Controlling Periode.</p>
	<p><b>Abweichungsanalyse</b>                  Qualitative Spezifizierung der Abweichungen von der (Zwischen-)Zielsetzung und/oder geplanten Vollzug (Inhaltlich und bezüglich Umsetzungsprozess).</p>
	<p><b>Vollzugshindernisse</b>                  Qualitative Einschätzung der Vollzugshindernisse, welche die Abweichungen vom geplanten Vollzug und den inhaltlichen Zielen erklären.                  Ankreuzen Kategorien häufiger Vollzugshindernisse.</p>
	<p><b>Zwischenzielsetzung bis zum nächsten Controlling-Zeitpunkt:</b>                  Definition von administrativen oder planerischen Zielen im Koordinations- oder Umsetzungsprozess, welche für die Beurteilung im nächsten Controlling herangezogen werden können.</p>
Fortschreibung	<p><b>Anpassungsbedarf des Massnahmenblattes</b>                  Ermöglicht Anpassungen und Korrekturen für das betreffende Massnahmenblatt anzugeben.</p>
	<p><b>Neue Themen für Richtplaninhalt</b>                  Möglichkeit im Zuge des Controllings neue Inhalte für den Richtplan vorzuschlagen.</p>

Dieses Projekt wurde im Rahmen des WSL-Forschungsprogramms «Raumansprüche von Mensch und Natur» durchgeführt. Das Forschungsprogramm untersuchte die zukünftige Entwicklung intensiv genutzter Regionen und erarbeitete Grundlagen für deren nachhaltiges Management. Es wurde in enger Zusammenarbeit mit der Praxis aufgebaut, finanziert und durchgeführt. Mehr Informationen dazu finden Sie unter [www.wsl.ch/raumanspruch](http://www.wsl.ch/raumanspruch)

Plans: Indicators for a Task-Sheet based Performance Evaluation Process. Journal of Environmental Planning and Management.  
 DOI: 10.1080/09640568.2014.973482 (Publikation kann bei den Autoren angefordert werden)

- 2) Wir analysierten alle von den kantonalen Stellen zur Verfügung gestellten Dokumente zum Controlling (insbesondere Controllingkonzepte und Controllingberichte). Wir verifizierten unsere Ergebnisse mit der zuständigen Person in der kantonalen Administration und ergänzten sie wenn nötig.
- 3) Das prototypische Vollzugscontrolling-Instrument kann heruntergeladen werden unter [www.wsl.ch/info/organisation/fpo/raumanspruch/pdf/Leitfaden\\_Vollzugscontrolling\\_Richtplan.pdf](http://www.wsl.ch/info/organisation/fpo/raumanspruch/pdf/Leitfaden_Vollzugscontrolling_Richtplan.pdf)

Abb. 4: Lesehilfe zum Erhebungsbogen.

## Schlussfolgerungen

Die Analyse bestätigt, dass die Massnahmenblätter der Richtpläne eine gute Grundlage für ein Vollzugscontrolling bilden können. Sie erlauben es, für jede Richtplanmassnahme sämtliche für das Controlling relevanten Informationen festzulegen. Jedoch fehlen in vielen Richtplänen wesentliche Angaben für die Beurteilung des Fortschritts, wie zum Bei-

spiel zeitliche Vorgaben für die Umsetzung von Massnahmen. Die prototypische Arbeitshilfe kann den Kantonen methodische Hilfestellung bei der Entwicklung oder Überarbeitung von eigenen Ansätzen für ein Vollzugscontrolling leisten.

### Anmerkungen:

- 1) Mueller, G. and Hersperger, A. M. (2015). Implementing Comprehensive

Georg Müller, Dr. Anna Hersperger  
 Eidg. Forschungsanstalt WSL  
 Gruppe Landschaftsökologie  
 Zürcherstrasse 111  
 CH-8903 Birmensdorf  
[anna.hersperger@wsl.ch](mailto:anna.hersperger@wsl.ch)