

Finanzdepartement

Departementssekretariat

Bahnhofstrasse 15
Postfach 1230
6431 Schwyz
Telefon 041 819 23 01
Telefax 041 819 23 09
fd@sz.ch
Seit 2007 EFQM – Committed to Excellence



Mai 2009

Evaluation 04/08

Evaluation der Organisation und der Qualität des Unterhalts des kantonalen Wanderwegnetzes

Zusammenfassung

Kontakt

Finanzdepartement
Departementssekretariat
Bahnhofstrasse 15
Postfach 1230
6431 Schwyz

Tel.: 041 819 23 01
Fax.: 041 819 23 09
E-Mail: fd@sz.ch

Ausgangslage und Vorgehen

Das Amt für Wald und Naturgefahren (AWN) führt die Fachstelle für Fuss- und Wanderwege. Die Fachstelle übernahm mit dem Inkrafttreten der kantonalen Verordnung über Fuss und Wanderwege vom 18. Mai 2004¹ den Auftrag, die Haupt- und Verbindungswanderwege zu bestimmen und für deren angemessenen Unterhalt zu sorgen. Der Kanton finanziert die Hauptwanderwege mit rund Fr. 400 000.-- jährlich und unterstützt die Gemeinden mit Pauschalbeiträgen in der Höhe von insgesamt Fr. 140 000.-- jährlich. Der Kanton hat den finanziellen und personellen Aufwand mit dem Erlass der Wanderwegverordnung erhöht. Für die Kontrolle und den Unterhalt der Hauptwanderwege sowie die Sicherstellung der Koordination mit den kommunalen Ortsleitern wurde mit dem Verein „Schwyzer Wanderwege“ (VSW) eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen.

Fragestellung der Evaluation

Ziel der Evaluation war es zu prüfen, ob die kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege die beabsichtigten Wirkungen erzielt hat - nämlich die Sicherstellung eines zusammenhängenden, attraktiven und fussgängerfreundlichen Fuss- und Wanderwegnetzes. Zur Beurteilung der Wirkungen wurde untersucht,

- wie effektiv und effizient die kantonale Fachstelle den Unterhalt der Schwyzer Wanderwege in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem Verein Schwyzer Wanderwege organisiert, und
- ob die Qualität der Wanderwege den Ansprüchen der Wanderer entspricht.

Die Evaluation fokussierte somit einerseits auf die Organisation des Ausbaus und des Unterhalts und andererseits auf die Qualität des kantonalen Wanderwegnetzes. Nicht untersucht wurden die Festlegung des Wanderwegnetzes, die Signalisation der Wanderrouten sowie die rechtliche Sicherung der Wegabschnitte.

Angewandte Methoden

Um die Fragestellungen der Evaluation zu beantworten, wurden drei methodische Ansätze gewählt. Erstens wurden folgende Personengruppen mittels Fragebögen systematisch befragt:

- 48 Ortsleiter und Gemeindevertreter, die für die Ausführung der Unterhaltsarbeit verantwortlich sind (Rücklaufquote 66 Prozent)
- 30 Kassiere der Gemeinden und Eingemeindebezirken (Rücklaufquote 83 Prozent)
- 484 Wanderer (Rücklaufquote 54 Prozent)

Zweitens wurde das Organisationsmodell konzeptionell analysiert und mit etablierten Best Practices abgeglichen - also mit Organisationsansätzen, welche die besten Resultate in Bezug auf die Effizienz und Effektivität des Unterhalts erwarten lassen. Drittens wurden Experten zur fachlichen Unterstützung miteinbezogen.

Der Evaluationsprozess und die Berichterstattung erfolgten nach den anerkannten Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL.

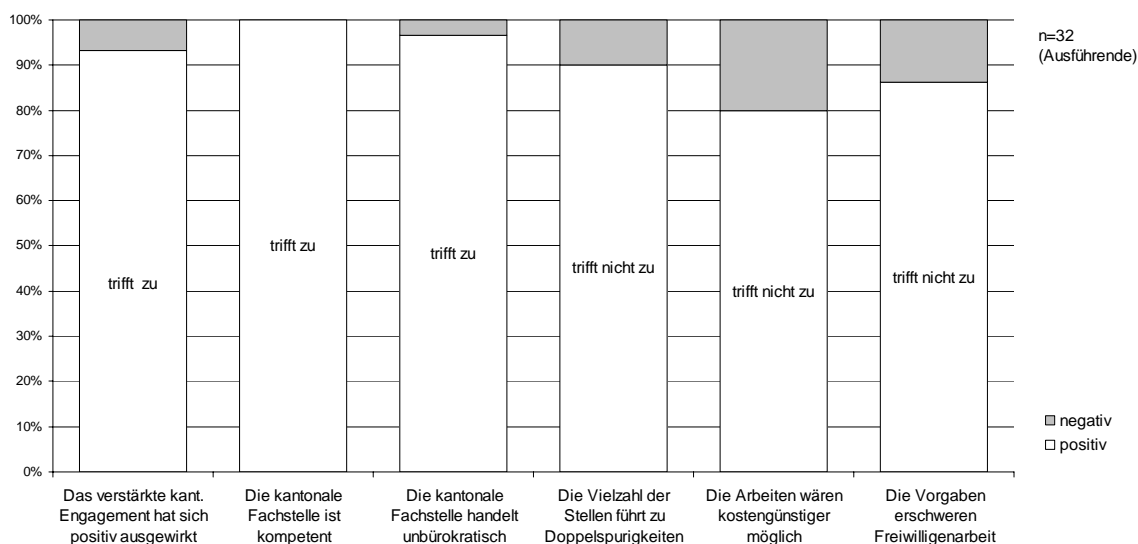
¹ Verordnung zum Bundesgesetz über Fuss und Wanderwege vom 18. Mai 2004 (KVzFWG; SRSZ 443.210)

Resultate der Evaluation

1. Organisation

Allgemeine Organisation des Baus und Unterhalts

Der Bau und Unterhalt der Wanderwege ist im Allgemeinen effizient und effektiv organisiert. Das nachfolgende Diagramm zeigt die wichtigsten Ergebnisse der Befragung der direkt involvierten Ortsleiter und Gemeindevertreter.



Die verantwortlichen Ortsleiter und Gemeindevertreter beurteilen die Auswirkung der Wanderwegverordnung durchwegs positiv. Der Fachstelle wird eine gute Fachkompetenz attestiert und die Ausführung der Koordinationsaufgaben wird allgemein unbürokratisch wahrgenommen. Die Befragten sind der Meinung, dass der Miteinbezug von vielen Stellen bei der Umsetzung nicht zu Doppelspurigkeiten führt und die Arbeiten auch nicht kostengünstiger ausgeführt werden könnten. Die stark verankerte Freiwilligenarbeit sehen die Befragten durch die kantonalen Vorgaben nicht beeinträchtigt.

Vereinbarung des Kantons mit dem Verein Schwyzer Wanderwege

Die Regelung der Zusammenarbeit mit dem Verein Schwyzer Wanderwege entspricht mit wenigen Ausnahmen anerkannten Best Practices.² Die finanziellen und personellen Ressourcen der beiden Partner sind effizient und zielorientiert eingesetzt. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit stellt somit eine solide Grundlage für die wirkungsvolle Umsetzung der Wanderwegverordnung dar. Aufgrund der systematischen Analyse konnte jedoch Optimierungspotential in drei Bereichen festgestellt werden. Die folgende Tabelle fasst die Abweichungen gegenüber den Best Practices zusammen und zeigt mögliche Problemfaktoren und Risiken auf, die daraus resultieren. Die letzten beiden Spalten verweisen auf Handlungsbedarf (HB) und Optimierungspotential (OP) aufgrund der Abweichungen.³

² Als Referenz für die Best Practices diente die von der UNO Wirtschaftskommission für Europa definierten Leitsätze für die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und Privaten. Siehe *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, United Nations Economic Commission for Europe. New York and Geneva: 2008 (<http://www.ppp-schweiz.ch/contents?fulltext=unece>)

³ *Handlungsbedarf* bezeichnet Feststellungen, welche die effektive Zielerreichung merklich mindern, die Effizienz der Aufgabenerfüllung merklich beeinträchtigen oder die Aufrechterhaltung des Leistungsniveaus gefährden. *Optimierungspotential* bezieht sich auf Feststellungen, welche die Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit der Leistungserfüllung nicht merklich beeinträchtigen, die aber Potenzial für weitere Verbesserungen bieten.

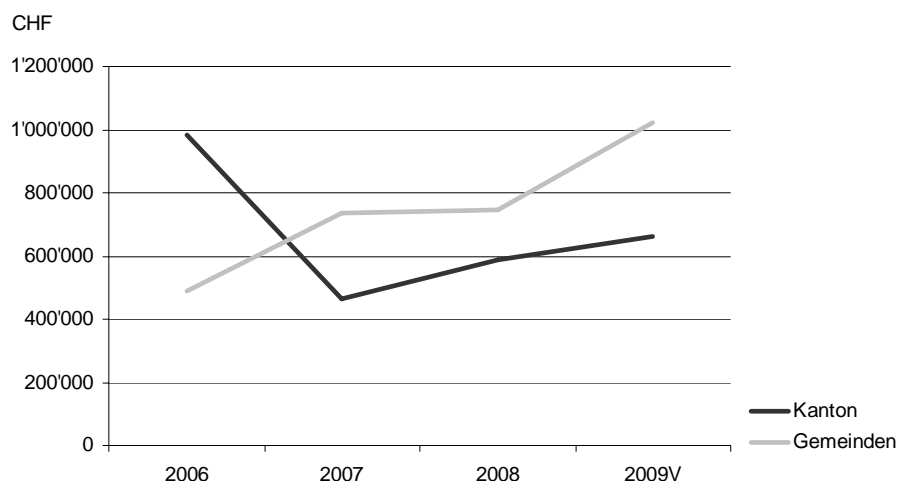
Best Practice	Abweichung von Best Practice	Risiko	HB	OP
Klare Vorgaben	- Klare und konsequente Aufgabenteilung unvollständig umgesetzt - Mikromanagement der Partnerschaft	- Interessenkonflikte - Verminderte Transparenz - Effizienzverlust durch eingeschränktem Handlungsspielraum		✓
Gezielter Aufbau und Austausch von Wissen	- Keine formelle Berichterstattung über Wegzustand - Fehlende Wirkungsziele	- Ungenügende Kenntnis - Fehlende Transparenz - Fehlende Wirkungsorientierung		✓
Faire Lasten- und Risikoverteilung	- Sehr kurze Vertragsdauer mit Verein	- Geringe Investitionsbereitschaft des Vertragspartners		✓

Aufgrund dieser möglichen Problemfaktoren und Risiken wurden dem Amt für Wald und Naturgefahren folgende Handlungsoptionen zur Prüfung empfohlen.

Handlungsoptionen zur Prüfung	Organisatorische Konsequenz	Erwarteter Vorteil
Konzentration der Fachstelle auf strategische und planerische Aufgaben	- Klarere Aufgabentrennung - Delegation der Kompetenz zur Vornahme von baulichem Unterhalt an VSW - Verstärktes Controlling durch AWN	- Verminderung von Interessenskonflikten - Erhöhung der Flexibilität des VSW - Erhöhung der Transparenz
Klare Trennung der Ortsleiterfunktion von der Kontroll- und Koordinationsfunktion	- Keine Ortsleitermandate durch VSW, respektive personelle Trennung der Ortsleitermandate und der Koordinations- und Kontrollmandate	- Verminderung von Interessenskonflikten
Berichterstattung über Wegzustand	- Ergänzung der reduzierten Stundenabrechnung mit einer qualitativen Berichterstattung über den effektiven Zustand der Wanderwege	- Verbesserung der Datengrundlage für Controlling und Bauplanung
Ergänzung der Leistungsvereinbarungen mit Wirkungszielen und Indikatoren	- Einführung eines eigentlichen Controllings durch AWN zur Überprüfung der Zielerreichung	- wirkungsorientierte Erfolgskontrolle
Verlängerung der Vertragsperiode	- Leistungsvereinbarung über mehrere Jahre mit VSW	- Verbesserung der Planungsmöglichkeit

Finanzierung des Unterhalts

Seit Einführung der Wanderwegverordnung wird insgesamt deutlich mehr für die Wanderwege aufgewendet. Sowohl der Kanton als auch die Gemeinden haben die Aufwendungen für die Wanderwege deutlich erhöht. Die Wanderwegverordnung hat also insgesamt eine positive Wirkung auf die Bereitschaft der Gemeinden, zusätzliche Mittel für den Unterhalt bereitzustellen. Die folgende Graphik zeigt die Entwicklung der Aufwände für den Bau und Unterhalt von Wanderwegen durch den Kanton und die Gemeinden.⁴



⁴ Die Zahlen der Gemeinden basieren auf einer Befragung der Gemeindekassiere. Berücksichtigt sind dabei 25 der 30 Gemeinden respektive der Eingemeindebezirke. Nicht beinhaltet sind der Bezirk Küssnacht, sowie die Gemeinden Oberiberg, Unteriberg, Morschach und Rothenthurm. Dies bedeutet, dass die absoluten Aufwände der Gemeinden zu klein angegeben sind. Aussagen bezüglich aggregierter Aufwandsentwicklung können aber zuverlässig davon abgeleitet werden.

In der Detailbetrachtung zeigte sich aber, dass einige Gemeinden beim Aufwand für den Bau und Unterhalt weniger als die erhaltenen Kantonsbeiträge einsetzen. Dies widerspricht der Grundüberlegung der Wanderwegverordnung, dass die Pauschalbeiträge zweckgebunden eingesetzt werden sollen und einen Anreiz für zusätzliche Leistungen durch die Gemeinde bieten sollen. Daraus wurde folgender Handlungsbedarf abgeleitet: ³

Best Practice	Abweichung von Best Practice	Risiko	☑	☐
Anreizbasierte Finanzierung	- Keine Sicherstellung des zweckgebundenen Einsatzes der Kantonsbeiträge	- Zweckentfremdung der Mittel und damit Gefahr, dass Unterhalt der Wanderwege trotz Beiträgen vernachlässigt wird	✓	

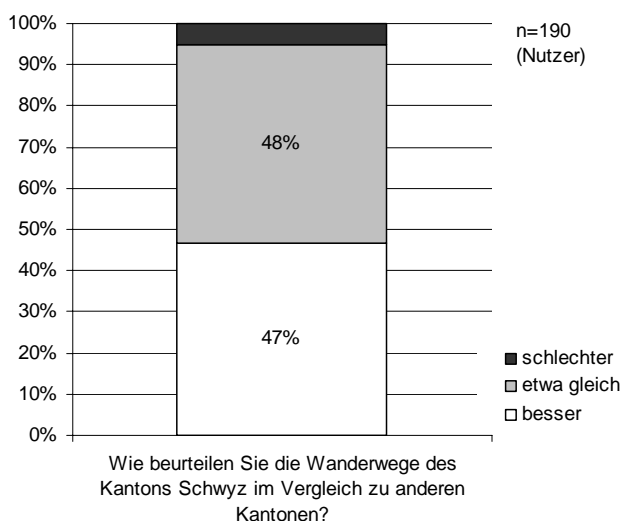
Aufgrund dieser Beurteilung wurde folgende Handlungsoption zur Prüfung vorgeschlagen.

Handlungsoption zur Prüfung	Organisatorische Konsequenz	Erwarteter Vorteil
Bindung der Pauschalbeiträge an eine Mindestleistung der Gemeinde	- Mindestvorgaben für zu erbringende Leistungen - Gezielte Einforderung von Rechenschaft über Arbeiten an Wanderwegen	- Erhöhung der Gesamtleistung an Wanderwegen

2. Qualität

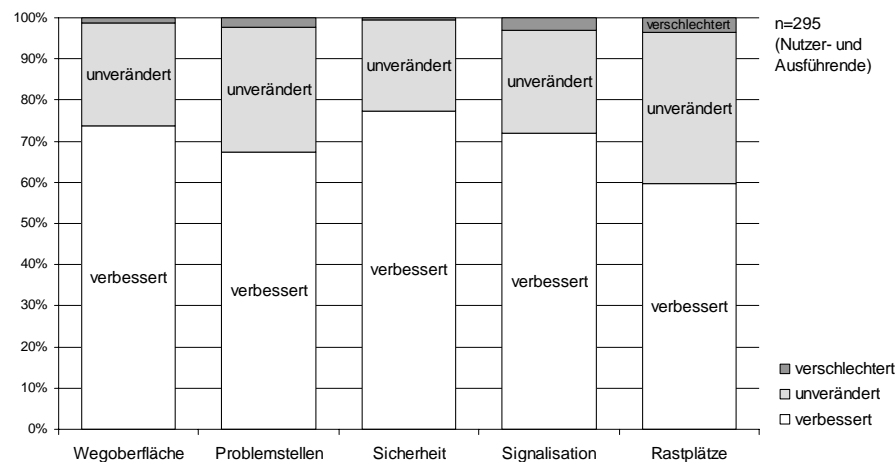
Das Hauptziel der Wanderverordnung ist gemäss dem Slogan der Fachstelle, das kantonale Wanderwegnetz „wunderbar wanderbar“ zu machen. Anders ausgedrückt heisst dies, eine gute Qualität der Wanderwege zu gewährleisten. Die Qualität der Wanderwege kann als gut beurteilt werden, wenn die Erwartungen der Wanderer erfüllt werden. Aufgrund der Evaluationsergebnisse kann die Qualität der Schweizer Wanderwege sehr positiv beurteilt werden. Die Wanderwege entsprechen den Bedürfnissen der Wanderer in allen befragten Aspekten.

Der positive allgemeine Eindruck wird durch die Beurteilung der Befragten bekräftigt, dass die Schweizer Wanderwege im Vergleich mit anderen Kantonen gut abschneiden, wie folgende Graphik zeigt.



47 Prozent sind der Meinung, dass die Qualität der Schweizer Wanderwege im Vergleich zu anderen Kantonen besser ist. 48 Prozent schätzen sie als etwa gleich ein. Lediglich 5 Prozent finden, dass sie eher schlechter ist als in anderen Kantonen.

Besonders wichtig für die Beurteilung der Wirkung der Wanderwegverordnung ist die Entwicklung der Qualität seit deren Inkrafttreten. Die Beurteilung der Befragten ist auch diesbezüglich eindeutig. Die Qualität der Schwyzer Wanderwege hat sich seit Inkrafttreten verbessert. Folgendes Diagramm zeigt die Einschätzung der Wanderer bezüglich der Entwicklung der Qualität der Wanderwege in den letzten vier Jahren auf:



Die Wanderer und die Ausführenden der Bau- und Unterhaltsarbeiten sind sich einig, dass sich die Wanderwege in den letzten vier Jahren verbessert haben. Ein vernachlässigbarer Anteil Antwortender von 0.4 Prozent bis 3.5 Prozent sieht eine Verschlechterung. 74 Prozent gaben an, dass sich der Zustand der Wegoberflächen in den letzten vier Jahren verbessert hat; 67 Prozent teilen die Einschätzung, dass sich der Zustand bei den Problemstellen merklich verbessert hat und 77 Prozent sehen die Sicherheit bei heiklen Stellen erhöht. Bei der Signalisation konstatierten 72 Prozent eine Verbesserung. Schliesslich finden 60 Prozent der Befragten, dass die Rastplätze und Feuerstellen in den letzten vier Jahren attraktiver wurden.

Die Evaluationsergebnisse ergeben keinen Handlungsbedarf und kein substantielles Optimierungspotential in Bezug auf die Qualität der Wanderwege.