

Zwischenevaluation Regio Plus und Landwirtschaftliche Absatzförderung

Schlussbericht

Christoph Bättig, Interface Luzern (Projektleitung)
Sami Kanaan, evaluanda Genf (Stv. Projektleitung)
Daniel Matti, Interface Luzern

Luzern, 30. Oktober 2002

Zusammenfassung

Am 1. August 1997 ist der Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regio Plus) in Kraft getreten. Für die Laufzeit von zehn Jahren stehen für Regio Plus 70 Millionen Franken zur Verfügung. Seit Anfang 1999 ist die Landwirtschaftliche Absatzförderung (LAV) in Kraft, welche dem Bund erlaubt, Massnahmen der Marketing-Kommunikation im In- und Ausland mit Beiträgen zu unterstützen. Ein Teil des Budgets (jährlich bis sechs Millionen Franken) ist dabei für Massnahmen des Marketings von regionalen Produkten reserviert.

Die gesetzliche Grundlage von Regio Plus wie auch der Landwirtschaftlichen Absatzförderung sehen eine Evaluation der unterstützten Aktivitäten und der Programme vor. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) und das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) beauftragten deshalb Interface Institut für Politikstudien (Luzern) und evaluanda (Genf) mit der Durchführung einer Zwischenevaluation.

Die vorliegende Zwischenevaluation stützt sich auf eine Befragung von 75 ProjektnehmerInnen und Expertengespräche mit 23 Vollzugsträgern. Im Rahmen von drei vertiefenden regionalen Fallstudien wurden zudem Telefoninterviews mit unabhängigen regionalen ExpertInnen und Workshops mit ProjektnehmerInnen und weiteren regionalen Akteuren durchgeführt.

Auftragsgemäss klärte die Untersuchung in erster Linie ab, wie der Vollzug und die ersten Wirkungen von Regio Plus und LAV zu beurteilen sind. Ergänzend wurden auch Fragen zur Stossrichtung der beiden Programmkonzepte und der darin angestrebten Wirkungen untersucht. Im Folgenden fassen wir die Antworten auf die Hauptfragen der Untersuchung zusammen und formulieren anschliessend entsprechende Empfehlungen.

Die nachfolgende Synthese betont einige kritische Aspekte, da die vorliegende Zwischenevaluation Optimierungen des Vollzugs anregen soll. Dies soll das grundsätzlich positive Gesamturteil der Zwischenevaluation nicht schmälern: Insgesamt hat die Evaluation nämlich keine gravierenden Mängel im Vollzug der beiden Programme gezeigt, in mancher Hinsicht kann dieser im Vergleich zu anderen Bundesprogrammen sogar als vorbildlich bezeichnet werden.

Wie ist die Stossrichtung der beiden Programme zu beurteilen?

Der prinzipielle Ansatz von Regio Plus und der Landwirtschaftlichen Absatzförderung ist weitgehend unbestritten. Die Unterstützung der gemeinde-, branchen- und produktübergreifenden Kooperation von Regio Plus wird von den befragten Vollzugsträgern und Projektverantwortlichen als entscheidender Faktor für die Entfaltung der regionalen Entwicklungspotenziale angesehen. Richtig und von den Direktbetroffenen akzeptiert ist auch, dass die regionalpolitischen Mittel des Bundes ausschliesslich als Starthilfe für den Aufbau solcher Strukturen und Projekte eingesetzt werden. Gleiches gilt für die geforderte finanzielle Eigenleistung der Projektträgerschaft.

Inwieweit ist das Programmkonzept als Grundlage für eine Operationalisierung von Wirkungszielen geeignet?

Weder die LAV noch die Botschaft oder der Bundesbeschluss zu Regio Plus machen bisher Angaben darüber, an welchen Messgrössen die Wirkungen der beiden Programme gemessen werden sollen. Im Falle der LAV ist die Ableitung operationalisierter Wirkungsziele auf der Impact-Ebene aufgrund der klar fokussierten Vorgaben in den gesetzlichen Grundlagen machbar. Die in vielen Teilen eher offenen Zielsetzungen in den gesetzlichen Grundlagen von Regio Plus verlangen hierfür eine beträchtliche, noch zu erbringende Interpretationsleistung.

Wie stellt sich das Profil der bewilligten Projektanträge quantitativ und qualitativ dar?

Bis Ende 2001 genehmigte das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) im Rahmen von Regio Plus 78 Projekte, für welche Finanzhilfen von insgesamt rund 29 Millionen Franken gesprochen wurden. Für regionale Projekte im Rahmen der LAV bewilligte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zwanzig Projekte und stellte dafür rund dreizehn Millionen Franken zur Verfügung.

Die Qualität der eingereichten Gesuche vermag in vielen Fällen den hohen und für viele AntragstellerInnen ungewohnten Anforderungen nicht auf Anhieb zu genügen. Deshalb musste ein grosser Teil der Projektgesuche nach der Prüfung durch die (Bundes-)Behörden noch einmal überarbeitet werden. Schwierigkeiten machte vielen AntragstellerInnen von Regio-Plus-Projekten die Formulierung überprüfbarer qualitativer und erst recht quantitativer Zielsetzungen. Die grössten

Schwächen bestehen offensichtlich bei der Begründung der verlangten Impulswirkung im Sinne einer selbsttragenden Weiterführung des Projekts nach Auslaufen der Bundesunterstützung.

Wie sind die Massnahmen des Informations- und Wissensaustauschs zu beurteilen?

Die Massnahmen des Informations- und Wissensaustauschs legen den Akzent auf sehr gut ausgebaute, nicht-persönliche Kanäle (Internet, Bulletin, Newsletter). Die vorhandenen Bedürfnisse der (potenziellen) ProjektnehmerInnen nach einem projektspezifischen Austausch können im Rahmen persönlicher Kontakte nur teilweise abdeckt werden.

Die Wirksamkeit der Begleitmassnahmen im Hinblick auf die Information und Sensibilisierung weiterer interessierter Kreise und der allgemeinen Öffentlichkeit wurde im Rahmen der vorliegenden Zwischenevaluation nicht untersucht.

Wie sind die projektspezifischen Leistungen der Vollzugsträger zu beurteilen?

Aus der vorliegenden Zwischenevaluation ergibt sich ein insgesamt positives Bild zur *administrativen Abwicklung* von Regio Plus und LAV. Das zeigt sich auch daran, dass Regio Plus in der Gesamtbeurteilung des Vollzugs durch die befragten ProjektnehmerInnen deutlich besser abschneidet als vergleichbare Programme.

In fachlicher Hinsicht fühlen sich sowohl die Verantwortlichen von LAV- wie auch von Regio-Plus-Projekten weniger gut unterstützt als im administrativen Bereich. In Anbetracht der Tatsache, dass im Vollzugskonzept der untersuchten Programme ursprünglich keine fachliche Beratung vorgesehen war, und die Behörden dafür bisher nur sehr beschränkte Ressourcen zur Verfügung hatten, kann dieser Befund nicht überraschen.

Das externe Controlling der Projekte beschränkt sich in der Regel auf eine systematische Kontrolle der Zwischen- und Schlussberichte durch den Bund. Die Angaben der Zwischenberichte können sich selten auf ein geeignetes internes Controlling der Projekte stützen und sind durch den Bund nur schwer zu überprüfen. Auf der anderen Seite vermissen verschiedene ProjektnehmerInnen ein ausführliches Feedback zu den Zwischenberichten. Aufgrund dieser Mängel besteht die Gefahr, dass

Schwächen der Projekte zu spät erkannt und Korrekturen nicht zum optimalen Zeitpunkt eingeleitet werden.

Wie funktioniert die Zusammenarbeit und Koordination der Vollzugsträger?

Die horizontale Koordination im Vollzug der beiden Programme Regio Plus und LAV funktioniert gut. Die Zusammenarbeit zwischen seco und BLW auf Ebene des Bundes darf gar als vorbildlich bezeichnet werden.

Nicht optimal ist dagegen die vertikale Koordination zwischen Bund, Kanton und Regionen im Bereich von Regio Plus. Der Bund erbringt im Bereich der individuellen Betreuung der GesuchstellerInnen beziehungsweise der Projektverantwortlichen wesentlich mehr Leistungen als ursprünglich angenommen und stösst damit oft an die Grenzen der verfügbaren Ressourcen. Die Kantone entlasten den Bund bei den Vollzugsaufgaben weniger als ursprünglich geplant. Dafür sind folgende Gründe verantwortlich:

- Die Ausstattung der Kantone mit entsprechenden personellen Ressourcen ist ungenügend.
- Regio Plus verlangt keine Beteiligung der Kantone an den Kosten der Projekte. Es bestehen für den Kanton wenig Anreize, ein Projekt abzulehnen, welches substanzielle Bundesmittel in den Kanton fliesen lässt, ohne die eigenen Finanzen zu belasten.
- Ein Teil der befragten Kantone ist unsicher, inwieweit ihr Engagement im Falle von Regio Plus überhaupt erwünscht ist. In ihren Augen werden sie über den Projektverlauf und -änderungen nicht immer optimal informiert, weil die Bundesbehörden eine direkte Verbindung zu den Projekten pflegen. Die Kantone würden deshalb über Projektänderungen und -verlauf zum Teil erst nachträglich informiert.

Konnten die Projekte die geplanten Massnahmen umsetzen?

Es fällt auf, dass bei einem grossen Teil der Projekte Schwierigkeiten und Verzögerungen bereits in der Startphase auftreten. Dafür verantwortlich ist in den meisten Fällen die Beschaffung der notwendigen Finanzmittel, beziehungsweise das Einbinden von Partnern. Ist die schwierige Startphase überwunden und sind die allenfalls nötigen An-

passungen im Projektdesign erfolgt, können die Massnahmen in der Regel planmässig umgesetzt werden. Die vorliegenden Resultate legen den Schluss nahe, dass dabei keine Projekte und Massnahmen finanziert wurden, die auch ohne Hilfe der öffentlichen Hand in gleicher Form realisiert worden wären. Es bestehen somit kaum Mitnahmeeffekte.

Welche Wirkungen haben die Projekte bisher erreicht?

Die Zwischenevaluation zeigt ganz klar, dass die Aktivitäten der unterstützten Projekte bisher vor allem die Bewusstseinsbildung und den Netzwerkaufbau gefördert haben. Dagegen sind bisher kaum direkte und projektbezogene wirtschaftliche Wirkungen der Projekte nachweisbar.

Die Projekte vermögen offenbar am konkreten Beispiel aufzuzeigen, dass die Lage trotz immer schwierigeren globalwirtschaftlichen wie auch landwirtschafts- und regionalpolitischen Rahmenbedingungen nicht aussichtslos ist. Zahlreichen Projekten wird hier eine eigentliche Signalwirkung zugesprochen.

Regio-Plus-Projekten ist es in vielen Fällen auf beispielhafte und zukunftsweisende Art gelungen, bisher fast undurchlässige Verbands-, Gemeinde- und zum Teil auch Kantons Grenzen zu überwinden. Diesbezüglich wurde in vielen Regio-Plus- und LAV-Projekten Pionierarbeit geleistet. Einschränkend muss allerdings hinzugefügt werden, dass die aufgebauten Netzwerke stark auf das Projekt ausgerichtet und zu wenig mit anderen, vor allem überregionalen Netzwerken koordiniert sind.

Sind die Projekte auch nach Auslaufen der finanziellen Unterstützung von Regio Plus und LAV überlebensfähig?

Die vorläufige Bilanz bezüglich der Überlebensfähigkeit der geförderten Projekte ist ambivalent. Falls die Programme primär darauf abzielen, dass die Projekte ohne wesentliche Unterstützung durch öffentliche Gelder auf dem Markt bestehen, ist die bisherige Bilanz mässig. Falls aber die Finanzierungsfrage als weniger relevant betrachtet wird und in erster Linie die Fortsetzung der Aktivitäten nach Auslaufen der Regio-Plus-Unterstützung als Nagelprobe für die Nachhaltigkeit der Projekte gilt, fällt die Bilanz positiv aus.

Welches sind die wichtigsten Erfolgsfaktoren wirksamer Projekte?

In der bisherigen Erfahrung von Regio-Plus- und LAV-Projekten haben sich die Sicherung ausreichender Managementkapazitäten, die Präsenz einer langfristigen Finanzierungsperspektive, eine Planung mit überprüfbareren Zielsetzungen und eine überregionale Orientierung als besonders relevante, von den ProjektträgerInnen beeinflussbare Erfolgsfaktoren herausgestellt.

Empfehlungen

Die externe Evaluation leitet aus den Ergebnissen sowohl kurz- als auch längerfristige Empfehlungen ab (E1 bis E9). Für die Einordnung der nachfolgenden Empfehlungen in den Kontext der gesamten Untersuchung empfiehlt es sich, den ausführlichen Gesamtbericht zu konsultieren (downloadbar unter <http://www.regioplus.ch>, Publikationen).

Als kurzfristig werden Empfehlungen bezeichnet, die in der verbleibenden Laufzeit von Regio Plus (bis 2007) umsetzbar sind. Längerfristige Empfehlungen sind im Hinblick auf die Gestaltung der „Neuen Regionalpolitik“ (nach 2007) zu realisieren.

Die externen Evaluatoren sind sich bewusst, dass die Umsetzung der nachfolgenden Empfehlungen auf ausreichende personelle Ressourcen angewiesen ist. In Anbetracht des Umfangs der zur Unterstützung der Projekte eingesetzten Gelder erachten die Evaluatoren eine massvolle Erhöhung der Personalressourcen als angemessen, auch im Vergleich zu anderen, ähnlich angelegten Programmen. Es ist sogar davon auszugehen, dass mit dem entsprechenden Mehraufwand im Vollzug, insbesondere in der Projektbegleitung, das Potenzial der untersuchten Programme und der geförderten Projekte wesentlich besser ausgeschöpft werden kann.

E1 Operationalisierung der Wirkungsziele angehen und Monitoring abgeschlossener Projekte einführen (kurzfristig umsetzbar)

Die zuständigen Bundesbehörden sollten die Operationalisierung der Wirkungen von Regio Plus und LAV möglichst rasch an die Hand nehmen. Am dringlichsten ist eine quantitative Operationalisierung für die Ebene der Nachhaltigkeit der Projekte und der projektspezifischen Wirkungen der geförderten Einzelprojekte. Dabei ist der unterschied-

liche Fokus der beiden Programme zu berücksichtigen. Konkret soll auf zwei Ebenen angesetzt werden:

- Bei abgeschlossenen Projekten sollte ein einfaches, aber konsequentes Monitoring initiiert werden, welches die Weiterführung der nicht mehr unterstützten Projekte beobachtet.
- Bei neuen Projekten sollte die Operationalisierung der Leistungs- und Wirkungsziele (jährlich und projektspezifisch) von Beginn weg sichergestellt und sowohl für die Berichterstattung der Projekte wie auch als Grundlage für die Schlussevaluation genutzt werden.

Auf eine Operationalisierung der Wirkungen auf der Ebene der Outcomes (Strukturwandel, regionaler Arbeitsmarkt, regionale Wirtschaftsentwicklung) ist zu verzichten.

E2 Regio Plus und LAV als Modell für die Neue Regionalpolitik des Bundes nutzen (längerfristig umsetzbar)

Die Resultate der vorliegenden Zwischenevaluation sprechen dafür, dass regionalpolitische Instrumente der „zweiten Generation“ wie Regio Plus in Zukunft ein noch wichtigeres Standbein der Regionalpolitik darstellen sollten. Die restliche Laufzeit von Regio Plus sollte dazu genutzt werden, den Vollzug weiter zu optimieren. Die dabei gemachten Erfahrungen weisen über die restliche Laufzeit von Regio Plus hinaus und sind als Investition in die regionalpolitische Zukunft anzusehen.

E3 Formulierung von überprüfbaren Wirkungszielen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (längerfristig umsetzbar)

Der Formulierung von realistischen und überprüfbaren Wirkungszielen für die „explizite Regionalpolitik“ des Bundes ist im Rahmen der Neuen Regionalpolitik von Anfang an grosses Gewicht beizumessen.

E4 Begleitung der Projekte durch die Einrichtung eines Expertenpools und die Veranstaltung von Review-Tagen stärken (kurzfristig umsetzbar)

Regionalpolitik benötigt heute Ideen und Initiativen „von unten“ sowie Geld, Beratung und Controlling „von oben“. Die Evaluation hat gezeigt, dass die beiden Programme auf eine schlanke und gut funktionierende Art und Weise Finanzhilfen verteilen, dass aber im Bereich von Beratung und Controlling noch Verbesserungsbedarf besteht. Die ge-

genwärtige Vollzugspraxis verlässt sich hier zu stark auf Initiative und Selbstverantwortung der ProjektträgerInnen. Deshalb schlagen wir die Intensivierung der Projektbegleitung durch zwei Instrumente vor: einen Expertenpool zur Unterstützung der Beratungsfunktion und Review-Tage zur Stärkung des projektspezifischen Wissensaustauschs und zur Sicherstellung eines lernorientierten Controllings.

E5 Kontakte mit den Kantonen systematisieren und verstetigen (kurzfristig umsetzbar)

Mindestens einmal jährlich soll eine Aussprache zwischen dem Bund und jedem Kanton stattfinden. Um den entsprechenden Aufwand zu reduzieren, wird diese Aussprache am besten im Rahmen der Review-Tage organisiert. Generell ist von Seiten des Bundes zudem darauf zu achten, dass bei grösseren Änderungen in der Ausrichtung oder im Zeitplan der Projekte die Kantone vor einer definitiven Entscheidung informell orientiert und angehört werden.

E6 Strategiepflcht der Kantone im Bereich der Regionalentwicklung (längerfristig umsetzbar)

Wenn die Kantone nach Einführung des Neuen Finanzausgleichs (NFA) für die Übernahme ihrer regionalpolitischen Verantwortung bereit sein wollen, sollten sie besser heute als morgen die Formulierung entsprechender Strategien vorbereiten und den Aufbau der nötigen personellen Ressourcen auf kantonaler, gegebenenfalls auch auf interkantonaler Ebene an die Hand nehmen.

E7 Einführung eines zweistufigen Bewilligungsverfahrens (kurzfristig umsetzbar)

In einem ersten Schritt sollen die Interessenten nur eine kurze Projektskizze einreichen. Projektgesuche, deren Ansatz als grundsätzlich förderungswürdig angesehen wird, erhalten einen kleinen Kredit zur Ausarbeitung eines detaillierten Projektgesuches und die Betreuung durch einen Coach.

Wir schlagen vor, die Administration und die Entscheide über die Skizzen in der ersten Phase bei den Kantonen, jene über die eigentlichen Gesuche (zweite Phase) beim Bund anzusiedeln.

Es ist zu prüfen, ob die Entscheide in der zweiten Phase nicht zusätzlich durch ein Gutachten eines unabhängigen Experten oder gar einer Expertenkommission abgestützt werden sollen. Einiges spricht zudem für die Durchführung einer mündlichen Gesuchspräsentation als Ergänzung zum schriftlichen Projektgesuch.

E8 Priorisierung wichtiger Erfolgsfaktoren bei Entscheidung über Projektgesuche (kurzfristig umsetzbar)

Wir schlagen vor, die Entscheidung über die Bewilligung von Projektanträgen (zweite Phase) stark an den im Rahmen der Zwischenevaluation identifizierten Erfolgsfaktoren auszurichten. Der Beurteilungsmassstab soll dabei in der zweiten Phase strenger angelegt werden als im Rahmen der bisherigen Gesuchsprüfung.

E9 LAV: Beschränkung auf Marketingkommunikation prüfen (kurzfristig umsetzbar)

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Subventionen für Kommunikationsmassnahmen allein nicht wirksam sind. Aus diesem Grund sind Bestrebungen des BLW zu begrüßen, das Instrument LAV für den gesamten Marketing-Mix zu öffnen. Zumindest aber sollte sichergestellt werden, dass nur noch Projekte mit einem ausgewogenen Marketing-Mix unterstützt werden.

Résumé

Le 1^{er} août 1997 entre en vigueur l'Arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus). 70 millions de francs sont à disposition de Regio Plus pour une période de 10 ans. L'Ordonnance pour la promotion de la vente de produits agricoles (ci-après Ordonnance agricole) est en vigueur depuis début 1999, ce qui permet à la Confédération de soutenir des mesures de communication orientées marketing en Suisse et à l'étranger. Une partie du budget (jusqu'à 6 millions de francs par an) est réservée pour le marketing des produits régionaux.

Les bases légales de Regio Plus ainsi que de l'Ordonnance agricole comprennent une évaluation des activités soutenues et des programmes. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ont, par conséquent, mandaté l'institut Interface à Lucerne ainsi que le bureau evaluanda à Genève pour mener une évaluation intermédiaire de ces deux instruments.

La présente évaluation intermédiaire se base sur une enquête auprès de 75 chefs de projet et sur des entretiens avec 23 acteurs de la mise oeuvre. Dans le cadre de trois études de cas régionales approfondies, des entretiens téléphoniques avec des experts régionaux indépendants ainsi que des ateliers avec des chefs de projet et d'autres protagonistes régionaux ont été menés.

Conformément au mandat, l'évaluation s'est concentrée en premier lieu sur l'analyse de la mise en oeuvre de Regio Plus et de l'Ordonnance agricole et sur leurs premiers effets. En complément, des questions relatives aux lignes directrices du concept des deux programmes ainsi qu'aux effets attendus ont été traitées. Dans ce document, nous résumons les réponses aux questions principales de l'évaluation et, sur cette base, nous proposons une série de recommandations.

La synthèse suivante met l'accent sur quelques aspects critiques, vu que cette évaluation intermédiaire doit mener à des améliorations de la mise en oeuvre. Ces remarques ne doivent toutefois pas atténuer le bilan globalement positif de cette évaluation intermédiaire: Dans l'ensemble, l'évaluation n'a révélé aucune faiblesse majeure dans la mise en oeuvre des deux programmes, et on peut même les considérer comme

exemplaires sur nombre d'aspects en comparaison avec d'autres programmes fédéraux.

Quelle appréciation de l'axe principal des deux instruments peut-on donner?

Les principes qui sous-tendent Regio Plus et l'Ordonnance agricole sont largement incontestés. Les acteurs de la mise en oeuvre et les responsables de projet considèrent que le soutien de la coopération transversale entre différents communes, branches et produits par le programme Regio Plus est un facteur décisif pour l'épanouissement du développement régional. Il se confirme également que les ressources affectées par la Confédération à la politique régionale sont utilisées exclusivement comme aide au démarrage pour le lancement de ce type de structures et de projets, principe reconnu par les personnes directement concernées. La situation est identique en ce qui concerne l'exigence d'un auto-financement partiel du projet par ses initiateurs.

Dans quelle mesure le concept du programme convient-il comme base pour la définition opérationnelle d'effets escomptés?

Ni l'Ordonnance agricole ni le message du Conseil Fédéral relatif à Regio Plus, respectivement l'Arrêté fédéral, n'indiquaient jusqu'à présent quelles échelles ou barèmes utiliser pour mesurer les effets des deux programmes. Dans le cas de l'Ordonnance agricole, il est possible de déduire des objectifs opérationnels en termes d'effets à partir des prescriptions clairement définies dans les bases légales. Par contre, les bases légales de Regio Plus contiennent une définition assez large et ouverte des buts du programme, ce qui implique un travail encore conséquent d'interprétation pour en déduire des objectifs opérationnels mesurables.

Comment se présente le profil qualitatif et quantitatif des projets acceptés?

Jusqu'à fin 2001, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) a accepté 78 projets Regio Plus pour lesquels une aide financière globale d'environ 29 millions de francs a été accordée. Pour les projets régionaux dans le cadre de l'Ordonnance agricole, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a autorisé 20 projets, mettant à disposition une aide financière d'environ 13 millions de francs.

Dans de nombreux cas, les requêtes présentées n'ont pas pu satisfaire d'emblée les exigences élevées et perçues comme peu familières par la plupart des requérants. Pour cette raison, une grande partie des requêtes de projet ont dû être révisées après examen par les autorités fédérales. La formulation d'objectifs mesurables sur le plan qualitatif, et encore plus sur le plan quantitatif, a causé des difficultés à nombre de requérants. Les plus grandes faiblesses résident manifestement dans l'incapacité de préciser comment l'effet d'impulsion généré par le projet permettra la viabilité de ce dernier après la fin de la contribution fédérale.

Quelle appréciation des mesures d'échange d'informations et de connaissances peut-on donner?

Les mesures d'échange d'informations et de connaissances mettent l'accent sur des canaux impersonnels (Internet, Bulletin, Newsletter) très bien développés. Les besoins existants des (futurs) responsables de projet en termes d'échanges spécifiques sur les projets, dans le cadre de contacts personnels, ne peuvent que partiellement être couverts.

L'efficacité des mesures d'accompagnement concernant l'information et la sensibilisation de cercles plus larges d'intéressés potentiels et du grand public n'a pas été étudiée dans le cadre de cette évaluation intermédiaire.

Quelle appréciation peut-on donner des activités menées par les agents de la mise en œuvre en rapport avec les projets?

De la présente évaluation intermédiaire ressort une image globalement positive des *processus administratifs* de Regio Plus et de l'Ordonnance agricole. Cela est confirmé, entre autres, par le fait que la mise en œuvre de Regio Plus est jugée de manière nettement plus positive que celle de programmes comparables.

Les responsables de projets soutenus par le biais de l'Ordonnance agricole de même que ceux liés à Regio Plus se sentent moins appuyés sur le plan technique que dans le domaine administratif. Ce constat n'est pas étonnant, étant donné que le concept de mise en œuvre des deux programmes n'avait pas prévu de conseil technique, et que les autorités n'avaient à disposition, jusqu'à présent, que des ressources très limitées pour cet aspect.

Le "controlling" externe se limite normalement à un contrôle systématique des rapports intermédiaires et finaux par la Confédération. Le contenu des rapports intermédiaires ne peut que rarement s'appuyer sur un "controlling" interne approprié et sont donc difficiles à évaluer par la Confédération. Par ailleurs, différents participants aux projets regrettent l'absence d'un "feedback" détaillé sur les rapports intermédiaires. Cette lacune comporte le danger que les points faibles des projets soient identifiés trop tard et que les mesures correctives ne soient pas prises à temps.

Comment fonctionne la collaboration et la coordination des agents de la mise en oeuvre?

La coordination horizontale pour la mise en œuvre des deux programmes Regio Plus et de l'Ordonnance agricole fonctionne bien. La collaboration entre le seco et l'OFAG au niveau fédéral peut même être considérée comme exemplaire.

En revanche, dans le cas de Regio Plus, la collaboration verticale entre Confédération, cantons et régions n'est pas optimale. La Confédération fournit dans le domaine du suivi individuel des requérants, respectivement des responsables de projet, nettement plus de prestations que prévu initialement et se heurte donc souvent aux limites des ressources disponibles. Dans le cadre de la mise en œuvre, les cantons n'appuient pas la Confédération autant que ce qui était planifié à l'origine. Les raisons suivantes peuvent expliquer cette situation:

- La dotation des cantons en ressources correspondantes de personnel est insuffisante.
- Regio Plus n'exige aucune participation des cantons au financement des projets. Les cantons n'ont pas de motivation pour refuser une requête de projet, puisque celle-ci attire une manne fédérale substantielle sans, pour autant, peser sur les finances cantonales.
- Une partie des cantons interrogés n'est pas au clair sur le degré d'engagement attendu de leur part dans Regio Plus. A leurs yeux, ils ne sont pas toujours suffisamment informés du déroulement et des modifications des projets car les autorités fédérales entretiennent une relation directe avec ces derniers. Les cantons sont donc parfois

informés qu'après coup à propos de changements dans les projets ou de leur déroulement en général.

Est-ce que les projets arrivent-ils à mettre en oeuvre les mesures déjà planifiées?

Il est frappant de constater que, dans une grande partie des projets, les difficultés et retards apparaissent déjà durant la phase de démarrage. Ceci est dû, dans la plupart des cas, à l'acquisition des moyens financiers nécessaires, respectivement à l'implication des partenaires. Une fois la phase initiale difficile passée, et les éventuels ajustements nécessaires au dispositif de départ effectués, les actions sont, en règle générale, mises en oeuvre comme prévu. Les données disponibles amènent à la conclusion qu'il n'y a pas eu de projets et d'actions financés qui auraient également pu voir le jour sans aide publique. Il n'y a donc eu que peu d'effets d'aubaine.

Quels effets les projets ont-ils généré jusqu'à présent?

L'évaluation intermédiaire montre très clairement que les activités des projets soutenus ont avant tout contribué à des processus de prise de conscience et à la construction des réseaux. En revanche, on ne peut pas vraiment confirmer l'existence d'impacts économiques générés par les projets.

Les projets démontrent concrètement que la situation n'est manifestement pas sans issue, malgré des conditions-cadre économiques de plus en plus difficiles, tant au niveau global que régional, ainsi que spécifiquement dans le secteur agricole. On peut donc considérer que de nombreux projets donnent une véritable impulsion dans ce sens.

Les projets Regio Plus ont réussi dans beaucoup de cas, et ceci de façon exemplaire pour l'avenir, à surmonter les frontières quasi-imperméables pouvant exister entre associations, entre communes, et parfois entre cantons. Sur ce plan, un travail de pionnier a été mené dans de nombreux projets Regio Plus et de l'Ordonnance agricole. Toutefois, cet effet est limité par le fait que les réseaux créés sont fortement concentrés sur un projet spécifique et trop peu coordonnés avec d'autres réseaux, en particulier à l'échelle supra-régionale.

Les projets sont-ils viables au-delà de la période d'aide financière de Regio Plus et de l'Ordonnance agricole?

Le bilan provisoire concernant la viabilité à plus long terme des projets soutenus est ambigu. Si les deux programmes visaient en priorité à soutenir des projets viables sur le marché sans aide publique substantielle, alors le bilan semble plutôt maigre. Par contre, si la question du financement passait au second plan et que le critère de succès en termes de viabilité des projets est la poursuite des activités après la fin du soutien par Regio Plus, on peut considérer que le bilan est positif.

Quels sont les facteurs de succès les plus importants des projets réussis?

Sur la base des expériences de Regio Plus et de l'Ordonnance agricole jusqu'à présent, des facteurs comme l'existence de compétences de gestion suffisantes, une perspective de financement à long terme, une planification avec des objectifs mesurables et une orientation suprarégionale sont considérés comme particulièrement décisifs pour la réussite des projets, ces facteurs étant situés dans la sphère d'influence des responsables de projet.

Recommandations

L'évaluation externe déduit de ces résultats aussi bien des recommandations à court terme qu'à long terme (de R1 à R9). Pour pouvoir situer celles-ci dans le contexte de cette enquête globale, il est conseillé de consulter le rapport complet (téléchargeable sous <<http://www.regioplus.ch>>, publications).

Les recommandations définies à court terme sont celles qui sont réalisables durant la période résiduelle de validité de Regio Plus jusqu'en 2007. Les recommandations à long terme sont à mettre en œuvre dans le cadre de la "nouvelle politique régionale" (après 2007).

Les évaluateurs externes sont conscients que la mise en œuvre des recommandations dépend de l'existence de ressources humaines suffisantes. Eu égard à l'ampleur des fonds investis dans le soutien aux projets et en comparaison avec des programmes similaires, les évaluateurs estiment qu'une augmentation mesurée des ressources en personnel est tout à fait appropriée. Il est même possible de prévoir qu'avec cet investissement supplémentaire dans la mise en œuvre, en

particulier dans l'accompagnement des projets, le potentiel des programmes analysés et des projets soutenus peut être beaucoup mieux utilisé.

R1 Aborder la question d'une opérationnalisation des objectifs en termes d'impact et introduire un suivi des projets terminés (réalisable à court terme)

Les autorités fédérales compétentes doivent aborder dès que possible l'opérationnalisation des effets attendus de Regio Plus et de l'Ordonnance agricole. Le plus urgent est une opérationnalisation quantitative sur le plan de la viabilité des projets et sur le plan des effets spécifiques propres aux différents projets soutenus. Dans ce cadre, il faut tenir compte des perspectives différentes des deux programmes. Concrètement, il faut agir sur deux niveaux:

- Pour les projets terminés, il faut initier un suivi simple mais conséquent de la poursuite des projets qui ne font plus l'objet d'un soutien.
- Pour les nouveaux projets, l'opérationnalisation des objectifs annuels en termes de prestations et d'effets, doit être faite dès le début, de manière spécifique à chaque projet, et utilisée aussi bien comme base pour l'établissement des rapports d'activités des projets que pour l'évaluation finale.

Il faut par contre renoncer à une opérationnalisation des effets sur le plan des résultats ("outcomes") (changements structurels, marché régional du travail, développement économique régional).

R2 Mettre à profit Regio Plus et l'Ordonnance agricole comme modèle pour la nouvelle politique régionale de la Confédération (réalisable à plus long terme)

Les résultats de la présente évaluation intermédiaire montrent que les instruments de politique régionale de "deuxième génération" comme Regio Plus devraient constituer un pilier encore plus important de la politique régionale. La période résiduelle de validité de Regio Plus doit être utilisée pour optimiser sa mise en oeuvre. Les expériences effectuées dans ce contexte ont une portée allant au-delà de cette période résiduelle de Regio Plus et peuvent être considérées comme un investissement pour l'avenir de la politique régionale.

R3 Formulation d'effets attendus mesurables dans le cadre de la nouvelle politique régionale (réalisable à plus long terme)

Il faut attribuer dès le début un poids important à la formulation d'effets attendus, réalistes et mesurables pour une "politique régionale explicite" dans le cadre de la nouvelle politique régionale de la Confédération.

R4 Accompagnement des projets par l'établissement d'un pôle d'experts et l'organisation de journées d'évaluation (réalisable à court terme)

La politique régionale nécessite aujourd'hui des idées et initiatives venant "du bas" ainsi que d'argent, de conseils et de controlling venant "du haut". L'évaluation a montré que les deux programmes attribuent des aides financières avec un appareil opérationnel léger et de manière efficace, mais qu'il subsiste des besoins d'amélioration dans les domaines du controlling et du conseil. La pratique actuelle de mise en œuvre s'appuie trop fortement sur l'initiative et la responsabilité propre des gestionnaires de projet. Nous proposons donc d'intensifier l'accompagnement des projets par le biais des deux instruments suivants: un pôle d'experts pour appuyer la fonction de conseil, et des journées d'évaluation pour renforcer l'échange d'expériences spécifiques entre projets et garantir un controlling orienté sur une notion d'apprentissage.

R5 Stabiliser et rendre plus systématique les contacts avec les cantons (réalisable à court terme)

Il est nécessaire qu'une discussion ait lieu au moins une fois par an entre la Confédération et chaque canton. Le mieux serait d'organiser ces rencontres dans le cadre des journées d'évaluation afin de réduire les frais correspondants. D'une manière générale, la Confédération doit veiller à ce que les cantons soient tenus au courant et entendus, de manière informelle, préalablement à toute décision définitive impliquant des changements importants dans l'orientation ou le planning des projets.

R6 Obligations stratégiques des cantons dans le domaine du développement régional (réalisable à plus long terme)

Si les cantons souhaitent être prêts à prendre la responsabilité de leur politique régionale après l'introduction de la nouvelle péréquation

financière, il est nécessaire qu'ils s'attachent plutôt aujourd'hui que demain à la formulation de stratégies correspondantes et à la mise en place des ressources nécessaires en personnel sur le plan cantonal, voire aussi sur le plan intercantonal.

R7 Introduction d'une procédure d'octroi comportant deux phases (réalisable à court terme)

Il faudrait que les intéressés, dans un premier temps, ne déposent qu'une esquisse de projet. Les esquisses de projet dont l'approche sera jugée susceptible d'être soutenue reçoivent alors un crédit modeste leur permettant d'élaborer une requête détaillée de projet et de se faire appuyer par un expert.

Nous proposons que la gestion et les décisions concernant les esquisses (première phase) soient effectuées par les cantons et que celles concernant les requêtes proprement dites (deuxième phase) soient assurées par la Confédération.

Il faut examiner si les décisions de la deuxième phase ne devraient pas, en plus, être appuyées par l'avis d'un expert indépendant, voire même d'une commission d'experts. Par ailleurs, on peut tout à fait imaginer compléter la requête écrite de projet par une présentation orale.

R8 Définir, en fonction des facteurs essentiels de succès, des priorités dans la prise de décision sur les requêtes de projet (réalisable à court terme)

Nous proposons que la décision sur l'acceptation des requêtes de projet (deuxième phase) s'oriente clairement d'après les facteurs de succès identifiés dans le cadre de l'évaluation intermédiaire. Il faut alors placer la barre d'exigence à un niveau plus élevé dans la deuxième phase que dans la pratique actuelle d'examen des requêtes.

R9 Ordonnance agricole: examiner la pertinence de la restriction à la communication orientée marketing (réalisable à court terme)

Les expériences effectuées jusqu'à présent montrent que les subventions pour la communication seule ne sont pas efficaces. Pour cette raison, les efforts de l'Office fédéral de l'agriculture en faveur d'une ouverture de l'Ordonnance agricole vers l'ensemble des aspects liés au marketing sont bienvenus. En tout cas, il faudrait au moins s'assurer que seuls les

projets se caractérisant par un équilibre entre les différents aspects du marketing soient soutenus.

Riassunto

Il 1° agosto 1997 è entrato in vigore il decreto federale a sostegno di cambiamenti strutturali nelle aree rurali (Regio Plus). Per un periodo di dieci anni è disponibile un importo di 70 milioni di franchi destinato al finanziamento di progetti realizzati nell'ambito di Regio Plus. All'inizio del 1999 è entrata in vigore l'ordinanza concernente la promozione dello smercio di prodotti agricoli, che consente alla Confederazione di sostenere finanziariamente provvedimenti adottati nell'ambito del marketing e della comunicazione in Svizzera e all'estero. Una parte dell'importo iscritto a preventivo (fino a sei milioni di franchi l'anno) è riservato alla promozione di prodotti regionali.

La base legale di Regio Plus e dell'ordinanza sulla promozione dello smercio prevede la valutazione delle attività e dei programmi che beneficiano di un sostegno finanziario. Il Segretariato di Stato dell'economia (seco) e l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) hanno pertanto incaricato Interface Institut für Politikstudien (Lucerna) e evaluanda (Ginevra) di procedere a una valutazione intermedia.

Il presente lavoro si basa su un sondaggio condotto fra 75 responsabili di progetti e sui colloqui con 23 persone preposte all'esecuzione. Inoltre, nel quadro di tre studi di casi di carattere prettamente regionale sono state svolte interviste telefoniche con esperti regionali indipendenti e organizzati workshop, ai quali hanno partecipato responsabili di progetti e altre persone attive a livello regionale.

Come da mandato, in un primo tempo sono state fissate le modalità di valutazione dell'esecuzione e dei risultati ottenuti applicando Regio Plus nonché l'ordinanza sulla promozione dello smercio. In un secondo tempo sono stati approfonditi determinati aspetti inerenti all'impostazione dei due programmi e ai rispettivi obiettivi. Nel presente documento abbiamo riassunto i punti salienti scaturiti dall'analisi ed espresso le relative raccomandazioni.

Nella sintesi si è posto l'accento su alcuni aspetti critici, visto che mediante la presente valutazione intermedia s'intende ottimizzare l'esecuzione. Con ciò non si vuole tuttavia sminuire un giudizio nel complesso positivo; la valutazione intermedia ha infatti rivelato che l'esecuzione dei due programmi suindicati non presenta lacune gravi e

che sotto certi punti di vista può fungere da modello per altri programmi della Confederazione.

Valutazione dell'impostazione dei due programmi

Il principio su cui si basano Regio Plus e la promozione dello smercio di prodotti agricoli è incontestato. Le persone preposte all'esecuzione e i responsabili dei progetti interpellati ritengono che il sostegno della cooperazione intercomunale, intersettoriale e non concentrata su determinati prodotti, sancito da Regio Plus, sia un fattore determinante per la liberazione dei potenziali di sviluppo regionali. I diretti interessati riconoscono pure che gli strumenti della politica regionale della Confederazione vadano considerati esclusivamente come un aiuto iniziale in vista dello sviluppo di strutture e della realizzazione di progetti. Anche nei confronti della prestazione finanziaria richiesta ai responsabili dei progetti vi è un atteggiamento positivo.

In quale misura il concetto dei programmi si presta a rendere operativi gli obiettivi fissati?

Né l'ordinanza sulla promozione dello smercio, né il messaggio o il decreto federale Regio Plus indicano quali parametri applicare per quantificare gli effetti dei due programmi. Nel caso dell'ordinanza sulla promozione dello smercio, gli effetti prefissati negli obiettivi sono operazionalizzabili a livello di impatto grazie ad indicazioni esplicite nelle basi legali. Nel caso di Regio Plus, invece, gli obiettivi sono formulati in modo piuttosto astratto e vanno dapprima interpretati.

Come si presentano dal profilo quantitativo e qualitativo le domande inoltrate in relazione a progetti successivamente accolti?

A fine 2001, il seco aveva accolto 78 progetti nel quadro di Regio Plus a favore dei quali aveva stanziato aiuti finanziari per un importo totale di 29 milioni di franchi circa, mentre l'UFAG aveva accolto 20 progetti nell'ambito dell'ordinanza sulla promozione dello smercio per i quali aveva previsto un finanziamento di 13 milioni di franchi circa.

In numerosi casi le domande inoltrate non rispondevano ai requisiti qualitativi elevati, ritenuti piuttosto inusuali da gran parte dei richiedenti. Per tale motivo, terminato l'esame da parte delle autorità federali, esse erano state rispedite ai mittenti affinché le riformulassero.

Alcuni di coloro che avevano inoltrato domande inerenti a progetti nel quadro di Regio Plus erano stati confrontati con difficoltà soprattutto nella formulazione di obiettivi verificabili dal profilo qualitativo e che fossero quantificabili. Le principali lacune si riscontrano nella motivazione del cosiddetto effetto impulso, ossia delle reali possibilità di continuare un progetto anche dopo l'esaurimento dell'aiuto della Confederazione.

Valutazione dei provvedimenti presi in vista dello scambio di informazioni e di conoscenze

Nell'ambito dei provvedimenti volti ad assicurare lo scambio di informazioni e di conoscenze l'accento è posto su canali ben strutturati e impersonali (Internet, bollettini, note informative). Le esigenze dei (potenziali) responsabili di progetti in materia di scambio di informazioni concernenti un progetto specifico possono essere soddisfatte soltanto parzialmente attraverso contatti personali.

Nella presente valutazione intermedia non è stata analizzata l'efficacia delle misure d'accompagnamento volte ad informare e a sensibilizzare cerchie più ampie di interessati nonché l'opinione pubblica in generale.

Valutazione delle prestazioni fornite in relazione ai progetti dalle persone preposte all'esecuzione

Dalla valutazione intermedia è emerso un quadro nel complesso positivo per quanto concerne *il trattamento degli aspetti amministrativi* legati a Regio Plus e all'ordinanza sulla promozione dello smercio. Secondo quanto espresso dai responsabili dei progetti interpellati, sotto questo punto di vista Regio Plus è decisamente migliore di altri programmi comparabili.

Dal profilo tecnico, i responsabili di progetti nel quadro dell'ordinanza sulla promozione dello smercio e di Regio Plus lamentano un'assistenza minore di quella di cui beneficiano in ambito amministrativo. Questo risultato non sorprende se si considera che in un primo tempo il concetto d'esecuzione dei programmi oggetto della presente valutazione intermedia non prevedeva alcuna consulenza tecnica e che le risorse a disposizione delle autorità per questo fine erano molto limitate.

Il controlling esterno dei progetti si limita, di regola, a un controllo sistematico dei rapporti intermedi e dei rapporti finali da parte della

Confederazione. Per la redazione dei rapporti intermedi raramente si può far capo a un adeguato controlling interno dei progetti. Ne consegue che la Confederazione incontra non poche difficoltà a verificare i dati in essi contenuti. Diversi responsabili di progetti auspicano che le osservazioni espresse dalle autorità in merito ai rapporti intermedi siano più esaustive. Attualmente vi è infatti il rischio che determinate lacune vengano individuate troppo tardi e che misure correttive non vengano adottate al momento opportuno.

Collaborazione fra le persone preposte all'esecuzione e coordinamento dei lavori

Il coordinamento orizzontale nell'esecuzione dei programmi Regio Plus e promozione dello smercio funziona in modo ottimale. La collaborazione, a livello federale, fra seco e UFAG può addirittura essere definita esemplare.

Meno soddisfacente è invece, il coordinamento verticale fra Confederazione, Cantoni e Regioni nell'ambito di Regio Plus. Nel campo dell'assistenza personalizzata ai richiedenti e ai responsabili dei progetti, la Confederazione fornisce prestazioni che vanno ben oltre quanto previsto in un primo tempo, rasentando spesso i limiti delle risorse disponibili. Per quanto concerne l'esecuzione, i Cantoni coadiuvano la Confederazione in misura minore di quanto originariamente previsto. Ciò è dovuto ai seguenti motivi:

- il personale disponibile è insufficiente;
- Regio Plus non prevede alcuna partecipazione finanziaria dei Cantoni ai costi dei progetti. Essi sono quindi poco propensi a respingere dei progetti che portano alle casse fondi federali consistenti senza gravare sul bilancio cantonale;
- alcuni dei funzionari cantonali interpellati dubitano che il loro impegno nell'ambito di Regio Plus sia realmente auspicato. Ritengono di non essere sempre informati in modo ottimale sull'andamento dei progetti e sulle modifiche intervenute in fase di realizzazione, poiché i progetti vengono seguiti direttamente dalle autorità federali. Spesso essi ricevono questo genere di informazioni soltanto in un secondo tempo.

I progetti hanno consentito di realizzare i provvedimenti previsti?

Si constata che per gran parte dei progetti difficoltà e ritardi si sono avuti già nella fase iniziale. All'origine di ciò vi è sovente la difficoltà di reperire i mezzi finanziari necessari o di trovare dei partner. Superate le difficoltà iniziali e dopo aver apportato eventuali adeguamenti al progetto, i provvedimenti vengono di regola realizzati entro le scadenze previste. Questi risultati evidenziano che non sono stati finanziati progetti o provvedimenti che avrebbero potuto venir realizzati anche senza l'aiuto dell'ente pubblico.

Quali effetti hanno avuto finora i progetti?

Dalla valutazione intermedia emerge chiaramente che le attività dei progetti sostenuti nell'ambito dei due programmi presi in esame hanno contribuito in primo luogo ad aumentare la consapevolezza e a tessere una fitta rete di contatti. Finora non è invece stato possibile dimostrare se tali progetti abbiano avuto un impatto sul piano economico.

I progetti sono la prova tangibile che nonostante la globalizzazione e condizioni quadro sempre più complesse nell'ambito della politica agricola e regionale, la situazione non è disperata. Numerosi progetti sono considerati delle vere e proprie linee direttrici in vista di ottenere gli effetti auspicati.

In molti casi i progetti Regio Plus hanno consentito di varcare confini, considerati finora invalicabili, fra associazioni, Comuni e talvolta addirittura fra Cantoni. A questo proposito i progetti realizzati nel quadro di Regio Plus o dell'ordinanza sulla promozione dello smercio vanno considerati innovatori. È tuttavia doveroso osservare che spesso le reti di contatti sono state tessute in funzione di un determinato progetto e di conseguenza non sono collegate ad altre reti, soprattutto di carattere interregionale.

I progetti si sono dimostrati durevoli anche dopo l'esaurimento del sostegno finanziario nel quadro di Regio Plus e dell'ordinanza sulla promozione dello smercio?

Il bilancio sulla durevolezza dei progetti sostenuti finanziariamente è ambivalente. Se l'obiettivo primario dei programmi consiste nell'affermazione dei progetti sul mercato senza il sostegno dell'ente pubblico, il bilancio è modesto. Se, l'aspetto del finanziamento è invece

considerato poco rilevante e la continuazione delle attività dopo l'esaurimento del sostegno finanziario previsto da Regio Plus è ritenuta la dimostrazione della durezza del progetto, il bilancio è positivo.

Principali fattori di successo dei progetti efficaci

Dalle esperienze fatte finora in relazione a progetti realizzati nell'ambito di Regio Plus e dell'ordinanza sulla promozione dello smercio è emerso che sufficienti capacità gestionali, prospettive di finanziamento a lunga scadenza, una pianificazione con possibilità di verifica degli obiettivi e una connotazione interregionale sono fattori di successo particolarmente rilevanti e influenzabili dai responsabili dei progetti.

Raccomandazioni

Sulla base dei risultati dell'analisi, la valutazione esterna ha formulato raccomandazioni a breve e a lunga scadenza (E1 - E9). Per situare le raccomandazioni espresse di seguito nel contesto dell'analisi completa, si raccomanda di consultare la versione integrale del rapporto che può essere scaricato da Internet (<http://www.regioplus.ch>, pubblicazioni).

Per raccomandazioni a breve scadenza si intendono quelle realizzabili entro il periodo di applicazione di Regio Plus (fino al 2007). Le raccomandazioni a lunga scadenza, invece, vanno concretizzate in vista dell'impostazione della "Nuova politica regionale" (dopo il 2007).

Gli esperti della valutazione esterna sono consapevoli del fatto che le raccomandazioni potranno essere concretizzate soltanto se sarà disponibile sufficiente personale. Vista l'entità dei fondi stanziati per il sostegno dei progetti, essi ritengono opportuno aumentare l'organico, considerato pure quanto previsto da programmi analoghi. È addirittura probabile che grazie a un maggiore impegno a livello di esecuzione, specie nel settore della consulenza, sia possibile sfruttare in misura decisamente maggiore il potenziale dei programmi oggetto del presente studio e dei rispettivi progetti.

E1 Operazionalizzare gli effetti prefissati negli obiettivi e monitorare i progetti portati a termine (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)

Le competenti autorità federali dovrebbero avviare al più presto l'operazionalizzazione degli effetti di Regio Plus e dell'ordinanza sulla promozione dello smercio. La priorità va data all'operazionalizzazione, dal profilo quantitativo, della sostenibilità dei progetti e degli effetti dei progetti individuali che beneficiano di un sostegno finanziario, tenendo in considerazione gli obiettivi specifici di ciascun programma. Concretamente si tratta di agire su due piani:

- per i progetti portati a termine va introdotto un sistema di monitoraggio semplice ma coerente che consenta di seguire l'andamento dei progetti che non beneficiano più di alcun sostegno finanziario;
- per i nuovi progetti va garantita sin dalle prime fasi l'operazionalizzazione delle prestazioni e degli effetti prefissati negli obiettivi (su base annuale e in relazione al progetto specifico). Essa funge da base per la stesura di resoconti nonché per la valutazione finale dei progetti.

Si raccomanda invece di rinunciare all'operazionalizzazione a livello degli outcomes (mutamento strutturale, mercato regionale del lavoro, sviluppo economico regionale).

E2 Regio Plus e promozione dello smercio quali modelli per la Nuova politica regionale della Confederazione (raccomandazione realizzabile a lunga scadenza)

Dai risultati della presente valutazione intermedia emerge chiaramente che in futuro gli strumenti di politica regionale di "seconda generazione", com'è il caso di Regio Plus, dovranno assumere un ruolo vieppiù importante nell'ambito della politica regionale. Il periodo di applicazione di Regio Plus va utilizzato per ottimizzare l'esecuzione. Le esperienze fatte in questo lasso di tempo vanno considerate un investimento per il futuro della politica regionale.

E3 Formulare obiettivi verificabili nel quadro della Nuova politica regionale (raccomandazione realizzabile a lunga scadenza)

Alla formulazione di obiettivi realistici e verificabili in vista di una politica regionale federale esplicita va attribuita da subito la massima importanza nell'ambito della Nuova politica regionale.

E4 Sostenere i progetti attraverso l'istituzione di un pool di esperti e l'organizzazione di giornate di analisi (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)

La politica regionale necessita di idee e iniziative che scaturiscano dalla base e di fondi, consulenza e controlling dall'alto. Dalla valutazione è emerso che in entrambi i programmi gli aiuti finanziari vengono concessi senza eccessiva burocrazia e in modo adeguato, ma che vi sono tuttora lacune nei settori della consulenza e del controlling. Attualmente a livello d'esecuzione si fa troppo affidamento sull'iniziativa personale e sulla responsabilità individuale dei responsabili dei progetti. Si raccomanda pertanto di intensificare il sostegno dei progetti, istituendo un pool di esperti che si occupi di consulenza e organizzando giornate di analisi onde favorire lo scambio di conoscenze in merito a progetti specifici nonché garantire un controlling di cui possano beneficiare anche i responsabili dei progetti.

E5 Rendere più sistematici e intensi i contatti con i Cantoni (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)

I funzionari federali dovrebbero organizzare almeno una volta all'anno un colloquio con i funzionari dei singoli Cantoni. Per ridurre il dispendio si raccomanda di organizzare tali colloqui a margine delle giornate di analisi. Inoltre, la Confederazione è tenuta a comunicare in modo informale ai Cantoni modifiche di notevole entità nella struttura o nella tabella di marcia dei progetti nonché a consultarli prima di prendere una decisione definitiva.

E6 Obbligo, per i Cantoni, di elaborare una strategia nell'ambito dello sviluppo regionale (raccomandazione realizzabile a lunga scadenza)

Ai Cantoni che dopo l'introduzione della Nuova perequazione finanziaria (NPF) intendono essere pronti ad assumersi le proprie responsabilità in materia di politica regionale, si raccomanda di elaborare al più presto una strategia e di adottare i provvedimenti

necessari per garantire il personale necessario a livello cantonale ed eventualmente a livello intercantonale.

E7 Introdurre una procedura di autorizzazione a due fasi (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)

In una prima fase gli interessati dovrebbero presentare soltanto una bozza di progetto. Ai responsabili di progetti ritenuti, di massima, meritevoli di promozione, viene concesso un credito di piccola entità per l'elaborazione di una domanda dettagliata e garantita l'assistenza da parte di un esperto.

Si raccomanda di affidare la gestione delle bozze, decisione compresa, ai Cantoni (prima fase), e la gestione delle domande vere e proprie alla Confederazione (seconda fase).

Occorre stabilire se non sia opportuno che le decisioni prese nella seconda fase vengano valutate in via suppletiva da esperti neutrali o addirittura da una commissione di esperti. Va inoltre vagliata la possibilità di introdurre una presentazione orale del progetto a complemento della domanda scritta.

E8 Priorità ai fattori di successo importanti nella valutazione delle domande inerenti ai progetti (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)

All'atto della valutazione delle domande inerenti ai progetti (seconda fase) si raccomanda di tenere in considerazione i fattori di successo individuati nel quadro della valutazione intermedia. I criteri di valutazione applicati nella seconda fase devono essere più severi di quelli impiegati finora.

E9 Ordinanza sulla promozione dello smercio: esaminare la possibilità di non solo limitarsi alla comunicazione di marketing (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)

Le esperienze fatte finora mostrano che i contributi ai provvedimenti di comunicazione da soli non sono efficaci. Per tale motivo si apprezzano gli sforzi profusi dall'UFAG per estendere il campo d'applicazione dell'ordinanza sulla promozione dello smercio al marketing-mix. Va tuttavia garantito che soltanto i progetti con un marketing-mix equilibrato beneficino di un sostegno finanziario.

Inhaltsverzeichnis	
Zusammenfassung	2
Résumé	11
Riassunto	21
1 Einleitung	33
1.1 Fragestellung	34
1.1.1 Konzeption von Regio Plus und Landwirtschaftlicher Absatzförderung	35
1.1.2 Leistungen der Vollzugsorgane (Output)	36
1.1.3 Massnahmen und (erste) Wirkungen der Einzelprojekte (Impact)	36
1.2 Datengrundlage	37
1.2.1 Dokumentenanalyse	38
1.2.2 Schriftliche Befragung der ProjektnehmerInnen	39
1.2.3 Expertengespräche mit Vollzugsträgern	40
1.2.4 Regionale Fallstudien	42
1.3 Aufbau des Berichts	45
2 Konzeption der Programme	45
2.1 Beurteilung der Programmkonzeption durch die Vollzugsträger	46
2.1.1 Koordination regionalpolitisch relevanter Programme des Bundes	46
2.1.2 Stossrichtung des Ansatzes	46
2.1.3 Realisierbarkeit der Programmziele	47
2.2 Zielsetzungen der beiden Programme	49
3 Leistungen der Vollzugsorgane (Output)	51
3.1 Grundsätze und Rollenteilung im Vollzug (Soll-Zustand)	52
3.2 Generelle Einschätzung des Vollzugs durch Vollzugsträger und ProjektnehmerInnen	53
3.3 Bewilligte Projekte (Output)	54
3.3.1 Outputprofil	55
3.3.2 Berücksichtigung von Erfolgsfaktoren in den Projektgesuchen	62
3.4 Allgemeine Begleitmassnahmen (Informations- und Wissensaustausch)	67

3.4.1	Nutzung der angebotenen Begleitmassnahmen	68
3.4.2	Zufriedenheit mit Begleitmassnahmen	70
3.4.3	Beurteilung der Begleitmassnahmen durch Vollzugsverantwortliche	72
3.5	Projektspezifische Leistungen der Vollzugsorgane	72
3.5.1	Leistungen in der Gesuchsphase	73
3.5.2	Leistungen in der Umsetzungsphase	80
3.5.3	Administrative Abwicklung und fachliche Begleitung	82
3.6	Zusammenarbeit der Vollzugsträger (horizontale und vertikale Koordination)	85
3.6.1	Horizontale Koordination	86
3.6.2	Vertikale Koordination: Rollenteilung zwischen Bund, Kantonen und Regionen	87
4	Umsetzung und erste Wirkungen der Projekte (Impact)	89
4.1	Methodenkritik	90
4.2	Einschätzung des Zielerreichungsgrads	91
4.3	Massnahmen der Projekte	92
4.3.1	Umsetzung der geplanten Massnahmen	92
4.3.2	Mitnahmeeffekte	94
4.4	Wirkungen der Massnahmen	96
4.4.1	Arten der bisher erzielten Wirkungen	96
4.4.2	Netzwerkaufbau	101
4.4.3	Überlebensfähigkeit der Projekte	104
4.5	Erfolgsfaktoren	107
5	Synthese und Empfehlungen	111
5.1	Konzeption der Programme	112
5.1.1	Resultate	112
5.1.2	Empfehlungen	114
5.2	Leistungen der Vollzugsorgane	118
5.2.1	Resultate	118
5.2.2	Empfehlungen	125
5.3	Umsetzung und erste Wirkungen der Projekte	129

5.3.1	Resultate	130
5.3.2	Empfehlungen	134
Literatur		140
Anhang		141
A1	Anhang zum ersten Kapitel (Datengrundlage)	142
A1.1	Liste der GesprächspartnerInnen	142
A1.2	TeilnehmerInnen der regionalen Workshops	144
A1.2.1	Atelier de Sion (24 juin 2002)	144
A1.2.2	Atelier de Weinfeldern (25 juin 2002)	144
A1.2.3	Atelier de Wolhusen (27 juin 2002)	145
A2	Anhang zum dritten Kapitel	147
A3	Anhang zum vierten Kapitel	157

1 Einleitung

Am 1. August 1997 ist der Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regio Plus) in Kraft getreten. Die Absicht dieser Massnahme besteht darin, lokalen und regionalen Netzwerken eine Starthilfe bei der Mobilisierung von Potenzialen zur Förderung der Regionalwirtschaft zu gewähren. Regio Plus will Ideen zum Durchbruch verhelfen, die langfristig den erforderlichen Strukturwandel unterstützen. Gefördert werden Vorhaben organisatorischer, konzeptioneller und institutioneller Natur (Art. 3, Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum). Für die Laufzeit von zehn Jahren stehen für Regio Plus 70 Millionen zu Verfügung. Bis Ende 2001 genehmigte das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) 78 Projekte, für welche Finanzhilfen von insgesamt rund 29 Millionen Franken gesprochen wurden.

Etwas weniger lang als Regio Plus ist die Landwirtschaftliche Absatzförderung (LAV) in Kraft, welche dem Bund erlaubt, Massnahmen der Marketingkommunikation im In- und Ausland mit Beiträgen zu unterstützen. Ein Teil des Budgets ist dabei für Massnahmen des Marketings von regionalen Produkten reserviert. Bis Ende 2001 bewilligte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zwanzig regional orientierte Projekte und sprach dafür rund dreizehn Millionen Franken. Die regionale Absatzförderung gemäss LAV wird vom BLW und seco sehr eng mit Regio Plus koordiniert.

Die gesetzliche Grundlage von Regio Plus wie auch der Landwirtschaftlichen Absatzförderung sehen eine Evaluation der unterstützten Aktivitäten und der Programme vor.¹ Angesichts der engen Zusammenarbeit der beiden Programme im Vollzug drängte sich auch eine gemeinsame Zwischenevaluation auf. seco und BLW beauftragten deshalb Interface Institut für Politikstudien (Luzern) und evaluanda (Genf) mit der Durchführung einer Zwischenevaluation. Der vorliegende Bericht stellt die Resultate dieser Zwischenevaluation dar.²

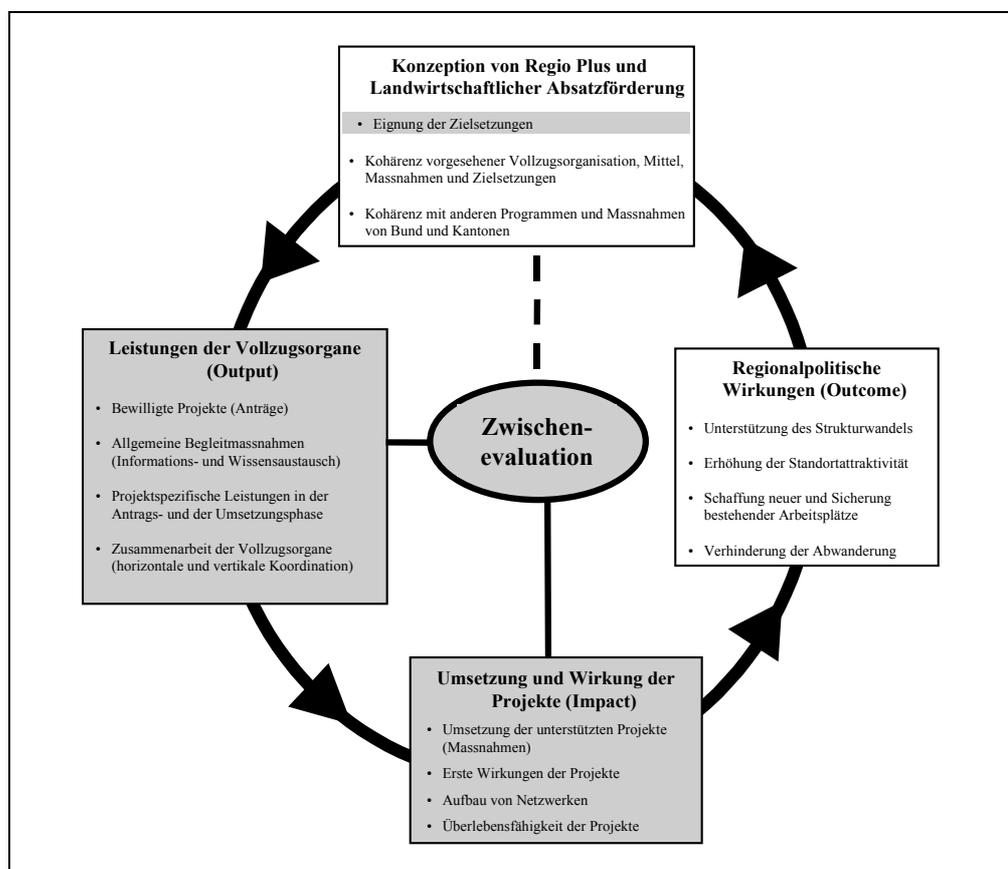
¹ Artikel 6 des Bundesbeschlusses über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum und Art. 185, Abs. 13 der Übergangsbestimmungen des neuen Landwirtschaftsgesetzes sehen vor, dass die Auswirkungen dieser Massnahme nach dem Inkrafttreten des Gesetzes überprüft werden.

² Für Regio Plus wurde ein Evaluationsprogramm erstellt, das den Rahmen für die Erfolgskontrolle festlegte und zwei Zwischenevaluationen (1999 und 2003) und eine Schlussevaluation (2006) verlangt. Dieses Evaluationsprogramm wurde in einer

1.1 Fragestellung

Die Fragestellung der vorliegenden Zwischenevaluation lässt sich am besten anhand eines einfachen Wirkungsmodells darstellen.³ Darstellung D 1.1 konkretisiert dieses Wirkungsmodell für die beiden untersuchten Programme.

D 1.1: *Evaluationsgegenstände im Wirkungsmodell von Regio Plus und LAV*



Die in der vorliegenden Zwischenevaluation behandelten Gegenstände sind grau unterlegt.

Jeder Kasten in Darstellung D 1.1 stellt eine Stufe mit den wichtigsten Zwischenergebnissen beziehungsweise -produkten in der Wirkungskette der untersuchten Programme dar. Am Anfang steht die Konzeption der beiden Programme, welche die wesentlichen Ziele und Instrumente der

Machbarkeitsstudie konkretisiert, vgl. Kuster, J.; Schäfer, H.R.: Machbarkeitsstudie für die Evaluation von REGIO PLUS (Schlussbericht), Bern und Zürich, April 1998.

³ W. Bussmann, U. Klöti, P. Knoepfel (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel 1997.

Programme umfasst. Im vorliegenden Fall sollen Bund und Kantone durch geeignete Leistungen (Finanzhilfen, Informations- und Wissensaustausch) regionale Projektinitiativen fördern. Die regionalen Projektinitiativen wiederum sollen Netzwerke und Strukturen aufbauen, welche längerfristig und ohne Unterstützung durch Regio Plus als Träger auch kommerziell erfolgreicher Projekte fungieren sollen. Auf diese Weise sollen Erwerbsmöglichkeiten geschaffen oder zumindest gesichert werden, die Standortattraktivität der Regionen erhöht und dadurch der Strukturwandel unterstützt wird. Darüber hinaus sollen die geförderten Projekte auch als Vorbilder für weitere Projekte dienen und auch in anderen Regionen möglichst viele Nachahmer finden (Diffusionseffekte).

Bei der LAV ist die Wirkungskette etwas einfacher. Gemäss Konzept der LAV werden regionale Massnahmen der Marketingkommunikation unterstützt (Output). Die Auflage, dass die geförderten Projekte mehrere Produkte abdecken müssen, verlangt zumindest implizit den Aufbau neuer Netzwerke im Rahmen der regionalen Umsetzung entsprechender Massnahmen. Diese Marketingmassnahmen sollen zu einer Erhöhung der Wertschöpfung regionaler Produkte beitragen (Impact). Damit soll auf der Ebene der Outcomes ein Beitrag zur Bewältigung des im Rahmen der agrarpolitischen Reformen angestrebten landwirtschaftlichen Strukturwandels geleistet werden.

Wie aus der Darstellung an den grau unterlegten Einheiten ersichtlich ist, legt die vorliegende Zwischenevaluation den Schwerpunkt auf die Ebene des Vollzugs (Output) und – in zweiter Priorität – auf die projektbezogenen Massnahmen und Wirkungen (Impact). Wir werden im Folgenden die einzelnen Glieder der Wirkungskette und die jeweils zu stellenden Evaluationsfragen näher erläutern.

1.1.1 Konzeption von Regio Plus und Landwirtschaftlicher Absatzförderung

Die Konzeption die hinter den beiden untersuchten Programmen steht, bietet sich als erster möglicher Gegenstand einer Evaluation an. Auf dieser Ebene sind Fragen nach der grundsätzlichen Notwendigkeit der Programme, ihrer Kohärenz mit anderen Programmen, die Konsistenz von vorgesehenen Instrumenten und Zielen usw. anzusiedeln. Gemäss Pflichtenheft bilden diese Fragen aber keinen Gegenstand der vorliegenden Evaluation. Einzig die im Pflichtenheft geforderte Operationalisierung der im Rahmen der Schlussevaluation zu beurteilenden Pro-

grammwirkungen ist auf dieser Ebene anzusiedeln. Daraus leiten sich die folgenden Fragen ab:

- Wie ist die allgemeine Stossrichtung der beiden Programme zu beurteilen?
- Inwieweit ist das Programmkonzept als Grundlage für eine Operationalisierung von Wirkungszielen im Hinblick auf die Schlussevaluation geeignet?

1.1.2 Leistungen der Vollzugsorgane (Output)

Auf der nächsten Stufe stellt sich die Frage, wie der Vollzug der beiden Programme zu beurteilen ist. Dafür sind die wichtigsten Leistungen der Vollzugsorgane (Outputs) zu identifizieren und zu beurteilen. Wir beginnen mit dem zentralen Output beider Programme, der Verfügung von Finanzhilfen zu Gunsten von Projektanträgen, wo sich folgende Fragen stellen:

- Wie stellt sich das Profil der bewilligten Projektanträge quantitativ und qualitativ dar?
- Wie sind die Massnahmen des Informations- und Wissensaustauschs zu beurteilen?
- Wie sind die projektspezifischen Leistungen der Vollzugsträger zu beurteilen?
- Wie funktioniert die Zusammenarbeit und Koordination der Vollzugsträger?

1.1.3 Massnahmen und (erste) Wirkungen der Einzelprojekte (Impact)

Wie im Pflichtenheft festgehalten, kann es in der Zwischenevaluation nur darum gehen, die Umsetzung der bewilligten Projekte zu analysieren und erste, kurzfristige Wirkungen der Projekte zu identifizieren. Dabei stellen sich insbesondere die folgenden Fragen:

- Konnten die Projekte die geplanten Massnahmen umsetzen?
- Wurden im Rahmen der Projekte neue Netzwerke aufgebaut oder bestehende Netzwerke vertieft?

- Welche Wirkungen haben die Projekte bisher erreicht?
- Sind die Projekte auch nach Auslaufen der finanziellen Unterstützung von Regio Plus lebensfähig und/oder lösen sie die erhofften Folgeprojekte aus?

Auf der Basis der festgestellten ersten Wirkungen der Projekte, strebt die vorliegende Zwischenevaluation auch eine Einschätzung der wichtigen Erfolgsfaktoren an:

- Welches sind die wichtigsten Erfolgsfaktoren für die Umsetzung längerfristig wirksamer Projekte?

1.2 Datengrundlage

Darstellung D 1.2 zeigt, mittels welcher Erhebungen die aufgeführten Fragen abgeklärt wurden. Darin kommt auch zum Ausdruck, dass der Schwerpunkt der vorliegenden Zwischenevaluation beim Vollzug liegt, daneben aber auch die Umsetzung und die ersten Wirkungen der geförderten Projekte untersucht wurden.

D 1.2: *Evaluationsgegenstände in den durchgeführten Erhebungen*

Evaluationsgegenstand	Erhebung			
	Dossier-analyse	Befragung ProjektnehmerInnen	Befragung Vollzugs-träger	Fallstudien (Telefon-befragung, Workshop)
Konzeption der Programme	-	-	(○)	(○)
Leistungen der Vollzugsorgane (Output)	●	●	●	-
Umsetzung und Wirkungen der Projekte (Impact)	○	○	○	●
Programmwirkungen (Outcome)	-	-	(○)	(○)

Legende: ● Hauptgegenstand ○ Gegenstand zweiter Priorität (○) Nebenaspekt

Die empirische Grundlage für die Beurteilung des Programmvollzugs bilden eine Analyse der Projektdossiers von seco beziehungsweise BLW, eine Befragung der ProjektnehmerInnen sowie Gespräche mit Vollzugs-trägern. Diese Erhebungen liefern auch Ergebnisse im Hinblick auf die Umsetzung der Projekte und deren erste Wirkungen (Impact). Um die Ergebnisse zum Impact abzusichern und zu vertiefen, wurden zusätz-

lich drei regionale Fallstudien durchgeführt, welche stark auf die Identifikation und Bewertung der Projektwirkungen sowie entsprechender Erfolgsfaktoren ausgerichtet waren.

In den folgenden Abschnitten gehen wir im Detail auf die durchgeführten Erhebungen ein.

1.2.1 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse basiert auf der Dokumentation der Projektdossiers im seco (Regio-Plus-Projekte) beziehungsweise im BLW (LAV-Projekte). Die Analyse der Dossiers wurde zwischen Januar und April 2002 durchgeführt. Die Verantwortlichen von seco und BLW standen dabei für Rückfragen ständig zur Verfügung.

D 1.3: Projektdossiers von BLW und seco (Stand 31. Dezember 2001)

Bewilligte Projekte (positiv verfügt)	98
Entscheid hängig	26
Abgelehnte Projekte	22
Total Dossiers	146

Ausgangspunkt für die Dokumentenanalyse bildeten alle Dossiers, die bis zum 31. Dezember 2001 einen formellen Projektantrag vorlegten. Darstellung D 1.3 zeigt diese Datengrundlage im Überblick. Die ausführliche Inhaltsanalyse der Dossiers konzentrierte sich dabei auf die 98 positiv verfügbaren Projekte – die 22 abgelehnten Projekte wurden nur ergänzend und summarisch analysiert (Gesuche mit Ablehnung bis zum 31. Dezember 2001). Keine Berücksichtigung fanden 26 Dossiers von Projekten, bei denen der Entscheid am 31. Dezember 2001 noch hängig war.

Sämtliche 98 Dossiers mit bewilligten Projekten wurden nach dem gleichen Raster analysiert und die Ergebnisse in einer MS-Access-Datenbank erfasst. Analysiert wurden namentlich die Projektanträge, die Stellungnahmen von Kantonen und Bund sowie die entsprechenden Verfügungen. Soweit bereits vorhanden wurden auch die Zwischenberichte und Schlussberichte ausgewertet (vgl. dazu folgende Darstellung D 1.4). Per Ende 2001 lagen von 15 LAV-Projekten und von 55 Regio-Plus-Projekten Zwischenberichte vor. 28 der 98 positiv verfügbaren Pro-

jekte haben bisher keine Zwischenberichte vorgelegt. 14 Regio-Plus-Projekte sind abgeschlossen, ihr Schlussbericht konnte in der Dossieranalyse untersucht werden.⁴

D 1.4: Vorliegende Zwischen- und Schlussberichte von bewilligten Projekten

Zwischen- oder Schlussberichte vorliegend?	LAV pos. verfügt	Regio Plus pos. verfügt
Kein Zwischenbericht vorliegend	5	23
Zwischenbericht vorliegend	15	55
Kein Schlussbericht vorliegend	20	64
Schlussbericht vorliegend	0	14
Total Projekte	20	78

1.2.2 Schriftliche Befragung der ProjektnehmerInnen

Sämtliche ProjektnehmerInnen, deren Projekte bis zum 31. Dezember 2001 bewilligt wurden (positive Verfügung), erhielten einen umfangreichen Fragebogen. Schwerpunkt der Befragung bildete einerseits die Beurteilung der Begleitmassnahmen von Regio Plus (Internetangebot, Newsletters, Seminare usw.). Andererseits zielten die Fragen auch auf eine Selbstbewertung des bisherigen Projektverlaufs durch die verantwortlichen ProjektnehmerInnen.

Der Fragebogen wurde in der ersten Märzwoche 2002 verschickt. Sämtliche Personen, welche innerhalb der gesetzten Frist nicht antworteten, wurden telefonisch kontaktiert und um einen Termin für die telefonische Beantwortung des Fragebogens beziehungsweise um die Rücksendung des ausgefüllten Fragebogens gebeten.

In der Auswertung berücksichtigt wurden alle bis zum 30. April 2002 eingetroffenen Antworten. Darstellung D 1.5 zeigt, dass dank dem aufwändigen Mahnverfahren ein in jeder Hinsicht sehr hoher Rücklauf erzielt werden konnte. Da in einigen Fällen die gleiche Person für mehrere Projekte verantwortlich zeichnet (insgesamt 88 Projektleiter für die

⁴ Die Erhebung beschränkt sich auf formell eingereichte Gesuche. Nicht erfasst sind Anfragen und Projektskizzen, welche von Kanton und/oder Bund schon im Rahmen von Vorabklärungen kritisch beurteilt und deshalb auch nie formell eingereicht wurden. Nach Schätzungen der Bundesbehörden bewegt sich die Zahl der bereits im Rahmen von Vorabklärungen zurückgezogenen Gesuche etwa in der gleichen Grössenordnung wie die Zahl der formell eingereichten Projektanträge.

98 Projekte), unterscheidet die Darstellung zwischen dem Rücklauf bezüglich der verantwortlichen Projektleiter einerseits und der durchgeführten Projekte andererseits. Je nach Betrachtung kommt man bei dieser Vollerhebung auf den sehr hohen Rücklauf von 81 beziehungsweise 85 Prozent. Der grösste Teil der fehlenden Antworten ist auf personellen Wechsel, selten auch auf unklare Zuständigkeiten in der Projektleitung zurückzuführen.

D 1.5: Befragte Personen (Pers.), Projekte (Proj.) und Rücklaufquoten

	Total		Antworten		Rücklaufquote	
	Pers.	Proj.	Pers.	Proj.	Pers.	Proj.
Regio Plus Deutschschweiz	45	50	41	41	91%	82%
Regio Plus Romandie	22	23	19	20	86%	87%
Regio Plus Ticino	5	5	3	3	60%	60%
Landwirtschaftliche Absatzförderung	16	20	12	16	75%	80%
Total	88	98	75	79	85%	81%

Die Grundgesamtheit (N=88) besteht aus den ProjektnehmerInnen der bis zum 31. Dezember 2001 bewilligten (positiv verfügt) Projekte (N=98) von Regio Plus und Landwirtschaftlicher Absatzförderung.

Die Fragebogen wurden in der Regel sehr sorgfältig ausgefüllt. Die Qualität und Ausführlichkeit der Antworten auf die offen formulierten Fragen und Kommentare kann als überdurchschnittlich bezeichnet werden.

1.2.3 Expertengespräche mit Vollzugsträgern

Um die bisherigen Vollzugserfahrungen zu erheben, haben wir eine Auswahl von 23 Personen befragt, welche in verschiedenen Rollen am Vollzug der beiden Programme beteiligt sind.

Im Zuge der Expertenbefragung wurden vor allem die Stimmen der Verantwortlichen bei Kantonen und Regionen eingeholt. Die Kantone müssen jeden Projektantrag anhand einer Checkliste prüfen und einen Antrag stellen, bevor dieser den Bundesstellen zugestellt wird. Den Regionssekretären ist im Konzept von Regio Plus eine Schlüsselrolle im Aufbau von Projekten zugeordnet. Bei der Auswahl der zu befragenden Kantons- und Regionenvertreter haben wir folgende Kriterien berücksichtigt:

- Ausgewogene Vertretung der Sprachregionen
- Berücksichtigung von Kantonen und Regionen innerhalb und ausserhalb des Perimeters des Investitionshilfegesetzes (IHG)
- Berücksichtigung grosser und kleiner Kantone
- Berücksichtigung aktiver und weniger aktiver Kantone (gemessen an der Anzahl von Regio-Plus- beziehungsweise LAV-Projekten)
- Unterschiedliche Rolleninterpretation der Kantone (aus der Sicht der Verantwortlichen beim Bund)

Auf Grund dieser Kriterien wurden Verantwortliche der folgenden Kantone und Regionen befragt (vgl. dazu auch Liste der Gesprächspartner in Anhang A 1.1):

- Zehn Kantone:
Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Bern, Graubünden, Schaffhausen, Thurgau, Ticino, Uri, Wallis, Waadt
- Neun Regionen:
Oberes Emmental (BE), Amt Erlach östliches Seeland (BE), Region Hinterland, Entlebuch, Rottal (RegioHER) (LU), Schwarzbubenland (SO), Via Mala (GR), Valle Maggia (TI), Brig-Aletsch (VS), Sierre (VS), Nord vaudois (VD)

Ergänzend haben wir zwei Experten befragt, welche zwar keine Verantwortung im Vollzug der untersuchten Programme tragen, diesen aber auf Grund ihrer beruflichen Tätigkeit sehr gut kennen und über langjährige praktische Erfahrung in der Regionalpolitik verfügen. Konkret wurden Experten der beiden folgenden Stellen befragt:

- Beratung für Non-Profit-Organisationen BNPO (Hindelbank)
- Service romand de vulgarisation agricole SRVA (Lausanne)

Bei den Kantonen erfolgte der Erstkontakt über die jeweilige Regio-Plus-Kontaktperson. In mehreren Kantonen gibt es aber auch eine für LAV-Aspekte zuständige Person im kantonalen Amt für Landwirtschaft, die nach Möglichkeit ebenfalls für die Gespräche beigezogen wurde. Die angefragten Personen zeigten sich sehr kooperativ. Einzig im Kanton Thurgau fühlte sich niemand aus der Verwaltung zuständig für Re-

gio Plus und zugleich erfahren genug, um ein Gespräch zu führen.⁵ In denjenigen Kantonen, die auch eine Person aus dem Amt für Landwirtschaft im Vollzug involvieren, wurde abgeklärt, inwiefern ein ergänzender Kontakt mit der LAV-Kontaktperson notwendig wäre. Wo nötig, wurden ergänzende Telefongespräche geführt (BE, AG) oder die betreffende Person direkt zum Gespräch beigezogen (UR).

In der Periode zwischen dem 3. April 2002 und dem 8. Mai 2002 wurden Gespräche mit insgesamt 23 Personen durchgeführt (vgl. dazu Liste in Anhang A1.1). Die Gespräche dauerten in der Regel etwa eine Stunde und orientierten sich an einem Leitfaden, dessen Kurzfassung den Befragten vor dem Gespräch zugestellt wurde.

1.2.4 Regionale Fallstudien

Im Einvernehmen mit den Auftraggebern wurden drei Regionen für vertiefende Fallstudien ausgewählt. Diese Auswahl erfolgte auf Grund folgender Kriterien:

- Sprachregion: zweimal die Deutschschweiz, einmal die Französische Schweiz
- Zwei Regionen innerhalb des IHG-Perimeters, eine Region ausserhalb des IHG-Perimeters
- Mindestens zwei Regionen mit LAV-Projekten (nicht nur Regio-Plus-Projekte)
- Möglichst breite Vertretung verschiedenartiger Projekte: nicht ausschliesslich landwirtschafts- und tourismusorientierte Projekte, möglichst breite Vertretung der RSN-Typen⁶
- Grosse und kleine Projekte
- Eher aktive Regionen (es soll möglich sein, von positiven Beispielen zu lernen)
- Kantone mit aktiver und passiver Rolleninterpretation

⁵ Dies ist sowohl auf den Schwerpunkt der Thurgauer Projekte bei der LAV (und der dadurch verstärkten Rolle des Amtes für Landwirtschaft) als auch auf verschiedene Wechsel der für Regio Plus formal zuständigen Person im Amt für Wirtschaft zurückzuführen.

⁶ RSN-Typen sind Typen Regionaler Strategischer Netzwerke nach Stalder 2001.

Auf der Basis dieser Kriterien und der Diskussion mit den Auftraggebern ergab sich somit die folgende Auswahl:

- RegioHER im Kanton Luzern
- Alle Regionen im Kanton Thurgau (Frauenfeld, Weinfelden, Oberthurgau, Untersee, Diessenhofen, Kreuzlingen und interkantonale Regionalplanungsgruppe Wil)
- Die französischsprachigen Regionen des Unterwallis (Regionen Sierre, Sion, Martigny und Chablais, mit der Ausnahme der Region Aigle)

Methodisch stützen sich die regionalen Fallstudien auf eine Telefonbefragung und Workshops.

Regionale Telefonbefragung

Für die regionale Telefonbefragung wurden vor allem Leute ausgesucht und kontaktiert, die durch ihr persönliches Profil und durch ihre Tätigkeit eine Übersicht über das direkte und indirekte Umfeld der Regio-Plus- und LAV-Projekte haben. Diese Personen gehören in der Regel zu den Ziel- und Partnergruppen der Projekte, vor allem im Sinne der Nutzung von Projektergebnissen.

Ein Frageraster enthielt im Wesentlichen die folgenden Hauptteile: Kenntnis und Wahrnehmung der beiden Programme, Diskussion der einzelnen Projekte in der Region (oder eine Auswahl davon), Wirkung und Bilanz der Programme.

Für die RegioHER und den Kanton Thurgau konnten je vier Personen befragt werden, welche die regionale Wirtschaft gut kennen, jedoch nicht direkt an einem Projekt der untersuchten Programme beteiligt sind/waren. Im Unterwallis konnten trotz zahlreichen Anstrengungen und informellen Kontakten keine unabhängigen Gesprächspartner identifiziert und für ein Telefoninterview gewonnen werden.

Regionale Workshops

Neben den telefonischen Gesprächen wurden Workshops organisiert. Dank der aktiven Unterstützung der jeweiligen Regionssekretäre (Identifikation der potenziellen TeilnehmerInnen, Logistik) konnten die fol-

genden drei Workshops durchgeführt werden (vgl. auch die Liste der TeilnehmerInnen in Anhang A1.2):

- Unterwallis: Workshop in Sion am 24. Juni mit elf TeilnehmerInnen
- Thurgau: Workshop in Weinfelden am 25. Juni mit vierzehn TeilnehmerInnen
- RegioHER: Workshop in Wolhusen am 27. Juni mit zwanzig TeilnehmerInnen

An den Workshops nahmen vor allem Personen teil, welche an der Umsetzung von Projekten beteiligt sind. Die Workshops hatten das Ziel, die bisherigen Erfahrungen der TeilnehmerInnen in zweifacher Hinsicht auszuwerten:

- Erstens ging es darum, die bisherigen Wirkungen der geförderten Projekte zu identifizieren.
- Zweitens sollten Erfolgs- und Misserfolgspositionen bewertet werden, vor allem im Hinblick auf die längerfristige Überlebensfähigkeit der Projekte.

Als Grundlage für die Workshops dienten die Ergebnisse der vorherigen Schritte im Rahmen dieser Zwischenevaluation (Dokumentenanalyse, schriftliche Befragung, Gespräche mit den Vollzugsträgern). Entsprechend der erwähnten zweifachen Zielsetzung wurden den TeilnehmerInnen jeweils acht Aussagen über die Wirkungen der beiden Programme und elf Aussagen über die Erfolgsfaktoren vorgelegt und zur Diskussion gestellt. Als Diskussionsmethode wurde eine vereinfachte Version der „farbigen Abstimmung“⁷ angewendet. Diese Methode besteht darin, den TeilnehmerInnen eine Reihe von Aussagen zur Stellungnahme zu unterbreiten. Die TeilnehmerInnen antworten auf einer farbig ausgestalteten Skala von „Ganz einverstanden“ (dunkelgrün) bis „Gar nicht einverstanden“ (rot). Die Antworten werden in einer Excel-Datei eingegeben, um eine synthetische Übersicht der Meinungsäußerungen zu erstellen und diese als Diskussionsgrundlage zu verwenden. Dank der Verwendung der Farben wird die Tendenz der Antworten in der Gruppe schnell erkennbar.

⁷ Auf französisch „vote coloré“

1.3 Aufbau des Berichts

Der Aufbau des Berichts orientiert sich am oben eingeführten Wirkungsmodell und den dazu formulierten Fragestellungen. Im folgenden zweiten Kapitel behandeln wir die Konzeption von Regio Plus und LAV, wobei wir namentlich auf die Zielsetzungen der beiden Programme auf der Wirkungsebene eingehen. Das dritte Kapitel ist dem Hauptgegenstand der vorliegenden Zwischenevaluation gewidmet und analysiert eingehend den Vollzug von Regio Plus und LAV. Das vierte Kapitel geht anschliessend auf die Umsetzung der geförderten Projekte und deren bereits feststellbaren Wirkungen ein. Zusätzlich werden im Lichte der bisherigen Ergebnisse die wichtigsten Erfolgsfaktoren identifiziert. Das fünfte Kapitel fasst die Ergebnisse in einer Synthese zusammen, wobei wir wiederum entlang des Wirkungsmodells und der jeweiligen Fragestellungen vorgehen. Darauf aufbauend werden jeweils Empfehlungen, sowohl kurzfristig für die verbleibende Laufzeit von Regio Plus (bis 2007) wie auch längerfristig im Hinblick auf die Gestaltung der „Neuen Regionalpolitik“ (nach 2007) formuliert.

2 Konzeption der Programme

Gemäss Pflichtenheft bildet die Konzeption zwar keinen zentralen Gegenstand der vorgesehenen Zwischenevaluation. Sie wurde jedoch sowohl in den Gesprächen mit den Vollzugsträgern wie auch im Rahmen der regionalen Workshops direkt oder indirekt immer wieder thematisiert. Die wichtigsten Hinweise aus diesen Diskussionen präsentieren wir im ersten Abschnitt dieses Kapitels (2.1).

Der einzige Punkt des Pflichtenhefts, welcher einen klaren Bezug zur Programmkonzeption aufweist, betrifft die Operationalisierung der Programmziele für die Schlussevaluation. Im zweiten Abschnitt dieses Kapitels (2.2) werden wir deshalb die Ziele dieser beiden Programme darstellen und aus evaluatorischer Sicht kurz beurteilen. Die Operationalisierung der Programmziele liegt letztlich in der Verantwortung der Bundesbehörden.⁸ Wie Letztere diese Aufgabe angehen könnten, wird dann im Rahmen der Empfehlungen des fünften Kapitels skizziert.

⁸ Vgl. dazu auch die Machbarkeitsstudie zur Evaluation von Regio Plus (Kuster/Schäfer, 1998).

2.1 Beurteilung der Programmkonzeption durch die Vollzugsträger

Die Konzeption und die Zielsetzungen von Regio Plus, zum Teil auch der LAV, wurden in den Gesprächen mit den Vollzugsträgern angesprochen. Dabei standen vor allem drei Punkte im Vordergrund, auf welche wir im Folgenden näher eingehen:

- Koordination regionalpolitisch relevanter Programme des Bundes (Abschnitt 2.1.1.)
- Stossrichtung des Ansatzes (Abschnitt 2.1.2)
- Realisierbarkeit der Programmziele (Abschnitt 2.1.3)

2.1.1 Koordination regionalpolitisch relevanter Programme des Bundes

Zwar stellen Regio Plus und LAV zwei separate Programme mit jeweils eigenen gesetzlichen Grundlagen dar. In der Alltagspraxis scheint aber, abgesehen von der thematischen Fokussierung der LAV auf die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, kein wesentlicher Unterschied in der Wahrnehmung von Regio Plus und LAV bei den Vollzugsträgern zu bestehen. Auf der Ebene der Regionen und der Projektträger ist dieser Unterschied irrelevant und wird zum Teil gar nicht erkannt. Dies dürfte die Folge der gemeinsamen Wegleitungen und der engen Koordination in der Gesuchsbehandlung dieser beiden Programme sein (vgl. Abschnitt 3.1 und 3.6.1).

Für die befragten Vollzugsträger ist die Abgrenzung zwischen verschiedenen regionalpolitisch relevanten Programmen, vor allem zwischen Regio Plus und InnoTour zum Teil unklar. Immerhin seien die Bundesprogramme soweit koordiniert, dass keine gravierenden konzeptionellen Widersprüche bestehen. Vor allem von Seiten der Kantone wurde die Frage gestellt, ob es wirklich notwendig sei, bei derart ähnlichen Zielsetzungen eine solche Programmviefalt zu entwickeln, beziehungsweise ob die verschiedenen Programme nicht unter dem Dach eines Programms zusammenzufassen seien (vor allem Regio Plus und InnoTour, aber auch Interreg).

2.1.2 Stossrichtung des Ansatzes

Die Stossrichtung von Regio Plus und der landwirtschaftlichen Absatzförderung ist weitgehend unbestritten: Die Ausrichtung von Regio Plus und LAV wird von allen befragten Vollzugsträgern als problemgerecht, von vielen gar als zukunftsweisend angesehen. Regio Plus wird als sehr

sinnvolle Ergänzung zu Instrumenten wie dem IHG (Ideen statt Infrastruktur, „Software“ statt „Hardware“) betrachtet. Begrüsst werden der „Bottom-up“-Ansatz und die damit verbundene Förderung regionalspezifischer Potenziale. Die Unterstützung der gemeinde-, branchen- und produktübergreifenden Zusammenarbeit wird als wichtiger, bisher zu wenig entwickelter Faktor für die Entfaltung dieser Potenziale angesehen. Die meisten Befragten halten es auch für richtig, dass die Mittel von Regio Plus ausschliesslich als Starthilfe für den Aufbau solcher Strukturen und Projekte eingesetzt werden und nicht als Dauersubvention für deren Betrieb. Von den befragten Vollzugsträgern akzeptiert ist weiter die von Regio Plus geforderte finanzielle Eigenleistung der Projektträgerschaft. Kritisch beurteilt wurde lediglich die Anforderung, dass die Projekte „innovativ“ zu sein hätten. Kritisiert wurde einerseits die Vagheit dieses Begriffs. Andererseits wurde davor gewarnt, diesen Begriff zu eng zu interpretieren: Vielfach gehe es eben darum, Bestehendes besser zu nutzen und innovativer zu vermarkten.

Positiv hervorzuheben ist schliesslich aus Sicht der Befragten die von Regio Plus verfolgte Doppelstrategie, welche neben der Finanzierung von Einzelprojekten auch Begleitmassnahmen zur Unterstützung der Projektarbeit und zur Diffusion der Erfahrungen vorsieht (nationales Netz zum Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustausch). Allerdings zeigen sich bezüglich der konkreten Ausgestaltung dieser Aktivitäten im Vollzug gewisse Optimierungspotenziale (vgl. dazu Abschnitt 3.4).

Diese grundsätzlich positive Einschätzung der Stossrichtung der untersuchten Programme wurde auch an den regionalen Workshops und in den Gesprächen mit projektunabhängigen regionalen Experten bestätigt. Besonders hervorgehoben wurde hierbei die Tatsache, dass Regio Plus mit der Förderung von Zusammenarbeit und Strukturaufbau in eine relevante Lücke stösst.

2.1.3 Realisierbarkeit der Programmziele

Obwohl die Konzeptionen von Regio Plus und LAV grundsätzlich begrüsst werden, mahnen viele Vollzugsträger zu einer realistischen Einschätzung der mit einem solchen Ansatz erreichbaren Wirkungen. Dabei wird einerseits der (zu) hohe Anspruch des Programms an die regionalen Projektträger zur Diskussion gestellt, andererseits wird darauf hingewiesen, dass sich das wirtschaftliche Umfeld sehr schnell in eine

regionalpolitisch ungünstige Richtung entwickle und die untersuchten Programme hier nur beschränkt Gegensteuer gegeben könnten.

Die beiden untersuchten Programme verlangen nach Ansicht der befragten Vollzugsträger viel mehr Eigeninitiative und Eigenleistung von den ProjektnehmerInnen als bestehende Programme. Bisher würden in landwirtschaftlich orientierten Regionen Instrumente eingesetzt, die meistens der Auszahlung von Subventionen in irgendeiner Form entsprächen und die keine besonders innovativen Anstrengungen verlangten. Auch das IHG als Instrument zur Finanzierung von Infrastruktur setze kaum lokale Eigenleistung, Innovations- und Risikobereitschaft voraus. Vor diesem Hintergrund hätte der Ansatz von Regio Plus und auch der LAV einen schweren Stand, weil entsprechende Projekte zwangsläufig Innovationsorientierung und Risikobereitschaft voraussetzen würden. In dieser Hinsicht sei, so meinen die Vollzugsträger, in einigen Regionen noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten. Zum Teil wurde auch in Frage gestellt, ob gerade die strukturschwachen Regionen überhaupt über die nötigen Humanressourcen, allenfalls auch finanziellen Ressourcen verfügten, um „bottom up“ geeignete Projekte aufzubauen. Hier scheinen in vielen Fällen Impulse und (nicht-monetäre) Unterstützung von aussen unabdingbar. Zusammenfassend lassen sich diese Argumente folgendermassen zuspitzen: Der Programmansatz stellt hohe Ansprüche an die potenziellen ProjektträgerInnen, die dann unrealistisch sind, wenn im Vollzug neben der Projektfinanzierung keine flankierenden Massnahmen ergriffen werden, welche den Aufbau von Projekten unterstützen. Wir werden im dritten Kapitel ausführen, wie weit im Rahmen der untersuchten Programme entsprechende Begleitmassnahmen greifen.

Die Realisierbarkeit der beiden Programme wurde auch grundsätzlich in Frage gestellt. Regio Plus und LAV stellen nach Ansicht vieler Befragter nur einen Tropfen auf den heissen Stein dar. Globale Trends der Wirtschaftsentwicklung (Zentralisierung und Globalisierung), die Neuausrichtung verschiedener Sektorpolitiken auf Bundesebene (Reform der Agrarpolitik [AP 2007], „Neue Regionalpolitik“) wie auch auf Kantonsebene (Verlagerung der Mittel in die Agglomerationen) hätten eine viel durchschlagendere Wirkung auf die Regionen als Regio Plus und LAV. Im besten Falle könnten die beiden Programme den Strukturwandel dämpfen, gegen die generelle Zentralisierungstendenz seien sie aber letztlich machtlos.

Diese grundsätzliche Argumentation verweist auf die Frage, welche Ziele die beiden Programme, insbesondere Regio Plus überhaupt anstreben. Wir werden im nächsten Abschnitt sehen, dass der Bundesbeschluss von Regio Plus in dieser Beziehung sehr vage formuliert ist.

2.2 Zielsetzungen der beiden Programme

Die beiden zu untersuchenden Programme sind eng koordiniert, setzen aber bezüglich der Zielsetzungen die Gewichte etwas unterschiedlich.

Die Zielrichtung der landwirtschaftlichen Absatzförderung weist einen klaren Fokus auf. Es sollen durch die unterstützten Marketingmassnahmen „positive Wirkung auf die Absatzmenge landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder auf den Produzentenpreis“ erzielt werden (SR 916.010). Allerdings fehlen konkretere Angaben darüber, bis zu welchem Zeitpunkt welche Preis- und/oder welche Absatzeffekte erreicht werden sollen.

Deutlich schwieriger ist die Lage bei Regio Plus, welches eine zugleich komplexere und vagere Zielsetzung als die LAV aufweist. Im Zweckartikel des Bundesbeschlusses zu Regio Plus heisst es lediglich, dass der ländliche Raum bei der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels unterstützt werden soll (SR 901.3, Art. 1). Auch die entsprechende Botschaft (96.021) enthält keine Ausführungen, welche diese Zielsetzung auf der Ebene des gesamten Programms schärfer fassen würden. Für Regio Plus gilt in besonderem Masse, was Thierstein/Behrendt für die ganze Regionalpolitik konstatieren: “Die meisten Ziele sind strategisch formuliert und sagen nur etwas über den Weg. Es wird in der Regel nur formuliert, was man tun möchte; es wird nicht formuliert, welche Ergebnisse angestrebt werden. Wann ein Instrument seinen Zweck erfüllt hat, bleibt offen.“ (Thierstein/Behrendt 2001, S. 22)⁹

Nicht die Zielsetzung an sich, aber immerhin die Zielrichtung von Regio Plus wird sichtbar, wenn man die Anforderungen betrachtet, welche das Programm an die zu fördernden Projekte stellt:

⁹ Es lassen sich verschiedene Gründe für das Fehlen konkreter Zielformulierungen aufzählen. Ein erstes Argument ist hier, dass die Regionalpolitik keine Bundeskompetenz ist, die entsprechenden Ziele subsidiär zu formulieren sind und deshalb auf Bundesebene nur ein Zweckartikel vorgegeben werden kann. Daneben kann geltend gemacht werden, dass man über wenig Erfahrung mit solchen Instrumenten verfügt und es deshalb kaum möglich sei, ex ante realistische Zielsetzungen zu formulieren. Es kommt dazu, dass ein wesentlicher Teil der Regio-Plus-Ziele in einem Bereich liegt, der schwieriger zu messen ist als beispielsweise Ziele im Gewässerschutz.

- Initiierung einer betriebs- und sektorübergreifenden Zusammenarbeit sowie Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Trägern (Netzwerkaufbau)
- Ausschöpfung von regionalen Potenzialen
- Impulscharakter: Regio Plus soll nur eine Anschub- und keinesfalls eine Dauersubventionierung sein. Die von Regio Plus geförderten Projekte sollen langfristig wirken und nach der notwendigen Startfinanzierung ohne Subventionen auf dem Markt bestehen können.
- Förderung innovativer Projekte, deren Modellcharakter bezüglich Vorgehen oder Ergebnis zu ähnlichen Projekten in anderen Regionen anregen soll
- Schaffung oder Sicherung von Erwerbsmöglichkeiten

Aus diesen Anforderungen erschliesst sich auch der dem Programm unterstellte, namentlich in der entsprechenden Botschaft erläuterte und in der Einleitung dieses Berichts dargestellte Wirkmechanismus (vgl. Abschnitt 1.1). Allerdings bleiben auch in dieser Betrachtung die angestrebten Wirkungsziele eher diffus. Auf der Ebene der Outcomes dürfte dies angesichts der Reichweite des Problems (Strukturwandel) und der im Verhältnis dazu bescheidenen Mittel des Programms fast nicht zu vermeiden sein. Auf der Ebene der Impacts (Wirkungen der einzelnen Projekte) erscheint aber eine konkretere Formulierung von Wirkungszielen realistisch und notwendig. Das vorliegende Programmkonzept bleibt aber auch hier diffus. Dies gilt selbst für das härteste der erwähnten Kriterien, den Impulscharakter. Es bleibt weitgehend offen, ob nur Projekte, die nach der notwendigen Startfinanzierung ohne Subventionen auf dem Markt bestehen können der Programmzielsetzung entsprechen oder ob und in welchem Masse darunter auch Projekte fallen, die aus anderen öffentlichen Quellen (mit-)finanziert werden.¹⁰

Fassen wir zusammen: Die Zielsetzungen der beiden Programme umschreiben zwar die Kriterien, an denen sich die Programmwirkungen beurteilen lassen mehr (LAV) oder weniger (Regio Plus) genau.¹¹ Was in

¹⁰ Dies war eines der in den Gesprächen mit den Vollzugsträgern wie auch in den regionalen Workshops am häufigsten angesprochenen und auch kontrovers diskutierten Themen.

¹¹ Die vagen Zielsetzungen v.a. von Regio Plus („Bewältigung des Strukturwandels“) liegen auch an der Wurzel der im Abschnitt 2.1.3 dargelegten Grundsatzdiskussion über die Realisierbarkeit der Programmziele. Die Diskussionen an den regionalen Workshops wendeten sich vor allem gegen eine zu hohe Erwartungshaltung gegenüber Regio Plus und

beiden Programmen fehlt, sind klar definierte Wirkungsziele, an denen sich die Evaluation orientieren könnte (so genannte „evaluative Elemente“ (vgl. Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997). Weder die LAV noch die Botschaft oder der Bundesbeschluss zu Regio Plus machen irgendwelche Angaben darüber, an welchen Messgrössen die Wirkungen der beiden Programme gemessen werden sollen. Noch weniger wird etwas darüber ausgesagt, welches Niveau (Ausmass der Absatzsteigerung, Anzahl der gesicherten/neugeschaffenen Arbeitsplätze) erreicht werden soll. Die eingangs (Abschnitt 1.1.1) gestellte Frage, ob die vorliegenden Programm-konzepte eine geeignete Grundlage für die Operationalisierung von Wirkungszielen bereitstellen, muss deshalb zumindest im Falle von Regio Plus eher negativ beantwortet werden. Wir werden in Kapitel fünf eine Empfehlung machen, wie dieses Problem angesichts der vor allem bei Regio Plus diffusen Ausgangslage im Rahmen der Schluss-evaluation angegangen werden könnte.

3 Leistungen der Vollzugsorgane (Output)

Die Evaluation des Vollzugs bildet auftragsgemäss das Schwergewicht der vorliegenden Zwischenevaluation. In diesem Kapitel stellen wir die Ergebnisse zu diesem Evaluationsgegenstand dar. Wir gehen dabei in folgenden Schritten vor:

- Im ersten Abschnitt (3.1) stellen wir das in den gesetzlichen Grundlagen angelegte und in den offiziellen Wegleitungen konkretisierte Vollzugskonzept von Regio Plus und LAV dar.
- Anschliessend beschreiben wir, wie die befragten Vollzugsträger und ProjektnehmerInnen den Vollzug von Regio Plus und LAV generell und im Vergleich zu anderen Programmen einschätzen (Abschnitt 3.2)
- Hauptinstrument von Regio Plus und LAV ist die Finanzierung regionaler Projekte. Den zentralen Output der beiden Programme stellen somit die Verfügungen dar, mit welchen der Bund über die finanzielle Unterstützung der eingereichten Projektgesuche entschei-

LAV. Um sich nicht dem Verdacht einer Immunisierungsstrategie gegenüber allfälliger Kritik wegen mangelnder Zielerreichung auszusetzen, sollte deshalb in überprüfbarer Form konkretisiert werden, was die Programme erreichen können und wollen (statt nur defensiv zu argumentieren, was gar nicht erreichbar ist).

det. Im zweiten Abschnitt stellen wir ein quantitatives und qualitatives Profil dieser Outputs dar (Abschnitt 3.3).

- Im nächsten Abschnitt (3.4) gehen wir auf die allgemeinen Begleitmassnahmen von Regio Plus ein. Es handelt sich hier teilweise um Massnahmen, die sich an alle (potenziellen) Projektträger wenden, um den Aufbau und die Umsetzung von Projekten zu unterstützen. Der Regio-Plus-Newsletter, das Bulletin sowie die Informationen auf den Internet stehen auch im Dienst der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit und richten sich ebenso an ein breiteres Publikum. Die Wirkungen dieser allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit wurden in dieser Zwischenanalyse nicht behandelt.
- Der fünfte Abschnitt (3.5) befasst sich dann mit den projektspezifischen Leistungen von Bund, Kantonen und Regionen (individuelle Beratung und Information, Beurteilung und Entscheid über Gesuche). Wir betrachten dabei die Leistungen während der Gesuchs- und der Umsetzungsphase der bewilligten Projekte.
- Im letzten Abschnitt betrachten wir schliesslich die Koordination zwischen den involvierten Vollzugsträgern (3.6).

3.1 Grundsätze und Rollenteilung im Vollzug (Soll-Zustand)

Die rechtlichen Grundlagen der untersuchten Programme sehen vor, dass Projektgesuche eine dreistufige Genehmigungsphase durchlaufen, welche (Vor-)prüfungen durch die regionalen Entwicklungsträger beziehungsweise Regionalplanungsgruppen und die zuständigen kantonalen Behörden beinhaltet, bevor der Bund über die Bewilligung entscheidet. In den rechtlichen Grundlagen weniger explizit und detailliert geregelt sind die Zuständigkeiten für die Projektkontrolle nach der Bewilligung (Umsetzung). Aus den Unterlagen des Bundes zum Vollzug ist immerhin zu entnehmen, dass die (jährlichen) Zahlungsgesuche von den ProjektnehmerInnen unter Vorlage eines Zwischenberichts bei den kantonalen Instanzen zur Prüfung einzureichen und von diesen mit einem Zahlungsgesuch an den Bund weiterzuleiten sind. Der Bund entscheidet anschliessend über die Auszahlungen und führt diese durch.

Zwar übernimmt Regio Plus und damit auch die LAV die in der Regionalpolitik etablierte dreistufige Vollzugsorganisation. Trotzdem bestehen in der Kompetenzverteilung wesentliche Unterschiede. So sind im

finanziell bedeutendsten regionalpolitischen Programm des Bundes „Investitionshilfe für Berggebiete“ (IHG) die Kompetenzen und Verpflichtungen der Kantone wesentlich grösser:

- Innerhalb eines jeweils für vier Jahre fixierten Budgetrahmens können die Kantone selbstständig über die Bewilligung von IHG-Krediten und die Zusprache der entsprechenden Bundesmittel entscheiden.
- Im Unterschied zu Regio-Plus- und LAV-Projekten muss sich der Kanton bei IHG-Vorhaben zu mindestens gleichen Teilen wie der Bund an der Finanzierung beteiligen. Bei Regio Plus und LAV besteht kein zwingender Beitrag des Kantons.

An dieser Stelle ist auch an einen wesentlichen Unterschied zwischen den beiden hier untersuchten Programmen zu denken. Während im Bundesbeschluss zu Regio Plus Begleitmassnahmen explizit erwähnt sind, sieht die LAV keine derartigen Massnahmen vor. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip erwartet das BLW, dass die Gesuchsteller und Kantone ohne diese beratende Unterstützung des Bundes in der Lage sind, die zur Formulierung eines Gesuches notwendigen Vorleistungen zu erbringen.

3.2 Generelle Einschätzung des Vollzugs durch Vollzugsträger und ProjektnehmerInnen

Insgesamt beurteilen sowohl die befragten ProjektnehmerInnen wie auch Vollzugsträger den Vollzug der beiden Programme wohlwollend positiv. In ihren Augen sind die Vollzugsformalitäten bei Regio Plus und LAV heute auf einem guten Stand. Die Programme werden schlank und effizient abgewickelt. Insbesondere die Arbeit der Behörden auf Ebene des Bundes schneidet im Urteil der Befragten gut ab. Positiv hervorgehoben wird die Zusammenarbeit von seco und BLW. Viele befragte Vollzugsträger loben zudem ausdrücklich das persönliche Engagement und die Hilfsbereitschaft der für Regio Plus verantwortlichen Bundesstelle. Die grundsätzlich positive Beurteilung der gegenwärtigen Vollzugspraxis kommt auch darin zum Ausdruck, dass von den befragten Vollzugsträgern wenig weitreichende Aussagen zu Änderungen des Vollzugs geäussert wurden.¹²

¹² Nur ein kleiner Teil der Befragten plädiert für eine grundsätzlichere Reorganisation des Vollzugs. Ins Auge zu fassen sei das Outsourcing des gesamten Vollzugs an Büros, mit

Regio Plus schneidet auch in der Gesamtbeurteilung des Vollzugs (formale Abwicklung) durch die befragten ProjektnehmerInnen deutlich besser ab als vergleichbare Programme. Jene 19 Personen, die auch über Erfahrungen mit regionalwirtschaftlich orientierten Programmen verfügen, wurden um einen Vergleich des Vollzugs dieser Programme mit dem Vollzug von Regio Plus und LAV gebeten.

Das Resultat fällt für Regio Plus und LAV sehr positiv aus (vgl. dazu Darstellung D 3.1): Mehr als zwei Drittel der Antwortenden beurteilen den Vollzug von Regio Plus und LAV als eher besser oder viel besser. Die Kommentare zeigen, dass diese markant bessere Beurteilung von Regio Plus vor allem auf die vergleichsweise schlanke und unbürokratische Abwicklung des Gesuchsverfahrens zurückzuführen ist.

D 3.1: Beurteilung des Vollzugs von Regio Plus und LAV im Vergleich zu anderen regionalpolitischen Programmen (Anz. Nennungen)

	Vollzug von Regio Plus/LAV ist ... als bei vergleichbaren Programmen					Total
	viel schlechter	eher schlechter	etwa gleich	eher besser	viel besser	
LAV	0	0	0	1	0	1
Regio Plus	0	1	5	8	4	18

Die Befragten wurden um den Vergleich von Regio Plus bzw. LAV mit einem beliebigen, in ihren Augen vergleichbaren Programm gebeten. Die zahlreichen Kommentare zu dieser Frage weisen darauf hin, dass sich der Vergleich in den meisten Fällen auf das Programm Interreg bezieht.

3.3 Bewilligte Projekte (Output)

Die Bewilligung von Projektanträgen und die nachfolgende Auszahlung von Bundesbeiträgen stellen den zentralen Output der untersuchten Programme dar. Formal besteht dieser Output entweder in einer positi-

klaren Leistungsverträgen und Controlling-Massnahmen. Als Argumente für diese Reorganisation sprächen sowohl positive Erfahrungen mit solchen Vollzugsstrukturen im EU-Raum als auch die tendenzielle Überforderung (zeitliche, z.T. auch fachliche Kompetenzen) der zuständigen Behörden im gegenwärtigen Vollzug von Regio Plus. Zudem verspricht man sich von dieser Art mehr Innovation und eine Erneuerung verkrusteter Strukturen. Die Koordination mit den Anstrengungen der Kantone müsste dabei über eine entsprechende Mitsprache bei der Formulierung der Leistungsaufträge gesichert werden.

ven Verfügung, welche den Projekten die Finanzbeiträge des Bundes zusichert, oder in einer Ablehnung der Projekte.¹³

Im Folgenden stellen wir den bisherigen Output der untersuchten Programme dar, wobei wir neben den positiv verfükten Projekten auch die abgelehnten Projekte in die Betrachtung einbeziehen.

Wir gehen dabei in folgenden Schritten vor:

1. Darstellung des Outputprofils: Gesamtübersicht über Anzahl und finanziellen Umfang der positiv verfükten wie auch der abgelehnten Projekte und deren zeitliche Verteilung
2. Beschreibung der inhaltlichen Ausrichtung der geförderten Projekte: Themen und Branchen, Ziele, Trägerschaften
3. Berücksichtigung von Erfolgsfaktoren in Gesuchen, namentlich das Ausweisen von Kompetenzen und Ressourcen im Projektmanagement; Qualität der Budgetierung
4. Profil der abgelehnten Projekte

3.3.1 Outputprofil

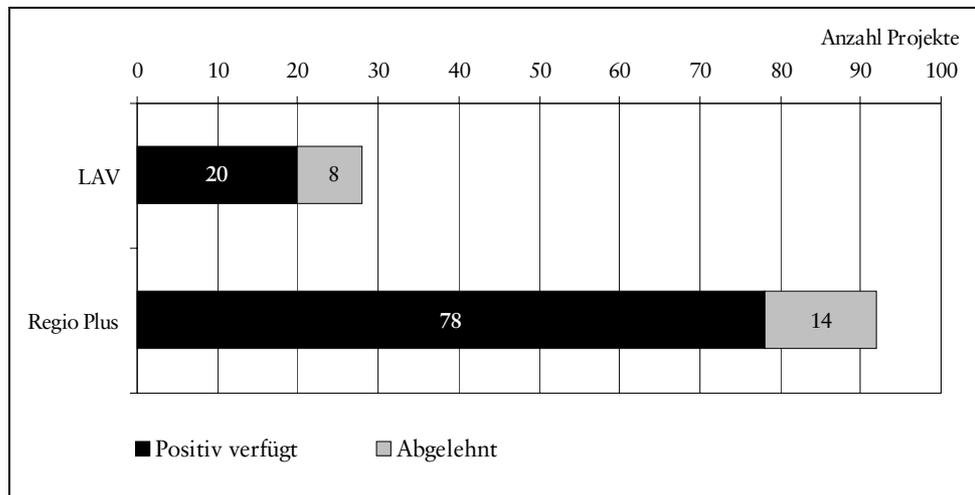
In den folgenden Abschnitten wird das Outputprofil der untersuchten Programme detailliert dargestellt.

Anzahl Projektgesuche, bewilligte Projekte

Bis Ende 2001 wurden 20 LAV-Projekte des BLW und 78 Regio-Plus-Projekte des seco positiv verfükt. Der Anteil der positiv verfükten Projekte kann insbesondere bei Regio Plus als hoch bezeichnet werden: Mehr als vier von fünf eingereichten Gesuchen werden von Regio Plus unterstützt. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass in dieser Statistik Anfragen und Projektskizzen, welche von Kanton und/oder Bund schon im Rahmen von Vorabklärungen kritisch beurteilt und deshalb auch nie formell eingereicht wurden, nicht berücksichtigt sind.

¹³ Im Untersuchungszeitraum bestanden die betroffenen Gesuchsteller bei keinem abgelehnten Projekte auf der formellen Ausstellung einer negativen Verfügung, gegen welche sie dann weitere Rechtsmittel hätten ergreifen können.

D 3.2: *Outputprofil von Regio Plus und LAV im Überblick (Stand 31. Dezember 2001)*



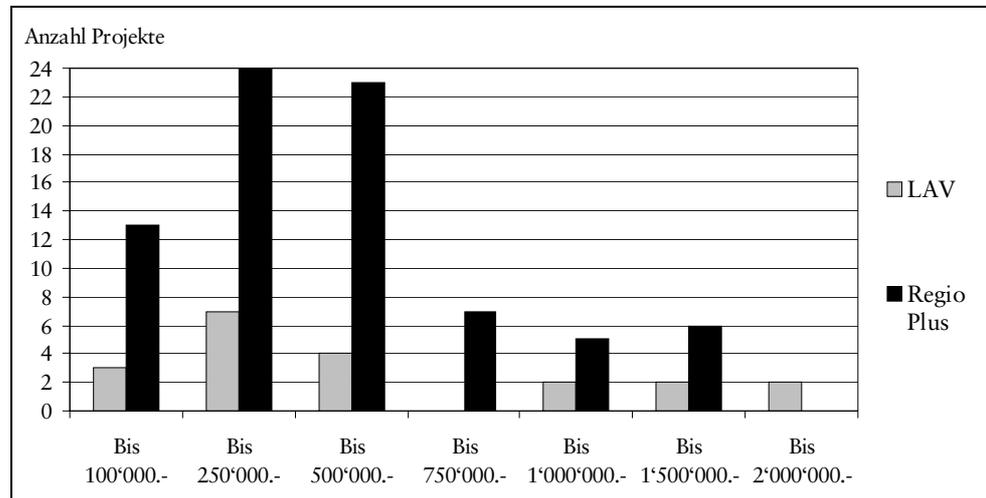
Vgl. auch DA 2.1 in Anhang A2

Die wenigen negativen Entscheide beruhen auf der Verletzung der Vorgaben des Bundesbeschlusses (Regio Plus) beziehungsweise der LAV. Die abgelehnten Anträge beziehen sich also etwa auf einen ungünstigen sachlichen Anwendungsbereich (z.B. Alkohol/Weinbauprojekte), wollen nur Einzelprodukte fördern, beziehen sich auf ein Projektgebiet ausserhalb des gegebenen Perimeters oder bewegen sich allein auf einem nationalen Projekt ohne regionale/lokale Verwurzelung. Unklare Trägerschaft und offensichtlich unrealistische Finanzierung sind weitere wichtige Ablehnungsgründe.

Umfang und Verteilung der Förderbeiträge

Im betrachteten Zeitraum (1997-2001) betrug die Bundeshilfe insgesamt 42 Millionen Franken (Regio Plus 29 Mio. Fr., LAV 13 Mio. Fr., vgl. dazu auch D 3.3). Die Bundesbeiträge pro Projekt sind dabei bei der LAV fast doppelt so hoch wie bei Regio Plus. Der durchschnittliche Beitrag des Bundes zu einem LAV-Projekt beträgt 608'000 Franken, bei Regio Plus sind es „bloss“ 374'000 Franken. Fast die Hälfte der Regio-Plus-Projekte sind vergleichsweise klein und werden mit weniger als 250'000 Franken unterstützt (vgl. dazu D 3.4).

D 3.3: *Verteilung der Bundesbeiträge an die bis zum 31.Dezember 2001 bewilligten Projekte*



Vgl. auch DA 2.2 in Anhang A2

Betrachten wir die Entwicklung der Outputs im Zeitverlauf, fällt auf, dass die Zahl der positiven Verfügungen in den Jahren 2000 und 2001 rückläufig ist. Dieser Rückgang gilt allerdings nicht in gleichem Masse bei den jeweils zugesicherten Mitteln. Es besteht eine Tendenz zu weniger, dafür eher grösseren Projekten mit einer höheren Bundesunterstützung.

D 3.4: *Zeitliche Verteilung geförderter Projekte (Bundesbeitrag und Anzahl Projekte nach Jahr der Verfügung)*

Jahr	LAV		Regio Plus		Total	
	Beitrag Mio. Franken	Anzahl Projekte	Beitrag Mio. Franken	Anzahl Projekte	Beitrag Mio. Franken	Anzahl Projekte
1997	0	0	0.21	2	0.21	2
1998	0	0	7.35	23	7.35	23
1999	5.50	10	7.28	23	12.78	33
2000	3.88	6	5.84	16	9.72	22
2001	3.27	4	8.53	14	11.79	18
Total	12.64	20	29.20	78	41.84	98

Verhältnis von Bundesbeitrag und geplanten Gesamtinvestitionen

Sowohl bei LAV- wie auch bei Regio-Plus-Projekten übernimmt der Bund bis maximal 50 Prozent der Projektkosten. Die Mehrheit der Projekte schöpft diese Möglichkeit aus. Rund ein Drittel der Projekte verlangt einen deutlich geringeren Bundesanteil (weniger als 40 Prozent).

D 3.5: *Bundesanteil am Gesamtbudget gemäss Projektantrag*

	LAV	Regio Plus	Total
Bundesanteil <40% an den Gesamtkosten	6	24	30
Bundesanteil 40-50% an den Gesamtkosten	14	54	68
Total	30	68	98

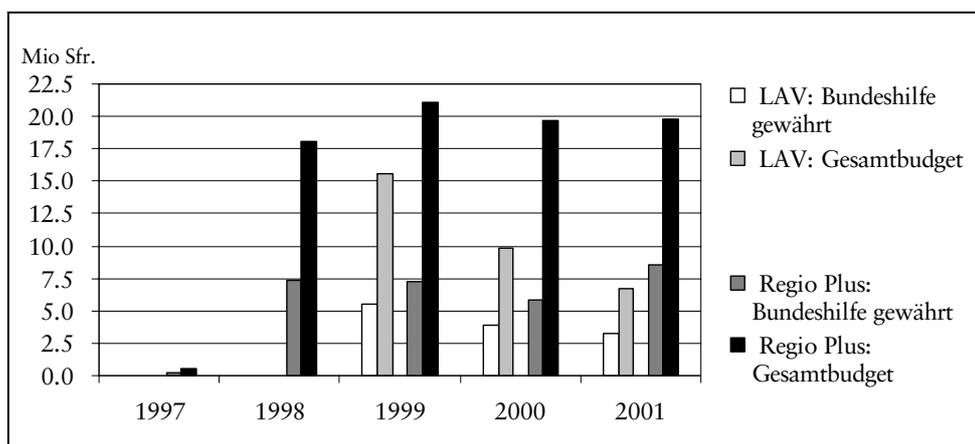
Die Gesamtbudgets gemäss den eingereichten Projektgesuchen beliefen sich auf insgesamt 111 Millionen Franken (Regio Plus 79 Mio. Fr., LAV 32 Mio. Fr.). Nimmt man diese Budgetzahlen zum Massstab, löst jeder Franken des Bundes rund Fr. 1.70 zusätzliche Investitionen Dritter aus (Multiplikator 2.7).¹⁴

Die nachfolgende Darstellung stellt die zugesicherten Bundesbeiträge und die Gesamtbudgets für LAV- und die Regio-Plus-Projekte einander gegenüber. Es wird ersichtlich, dass ausgelöste Projektbudgets trotz steigender Bundesbeiträge nicht zunehmen (Regio Plus) beziehungsweise stärker abnehmen als die Bundesbeiträge. Mit anderen Worten:

¹⁴ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei um reine Budgetzahlen der Projektgesuche und nicht um effektive Zahlen aus Projektabrechnungen handelt.

Bei den im Jahr 2001 bewilligten Anträgen nähert sich der Bundesanteil dem gesetzlich fixierten Maximum von 50 Prozent.

D 3.6: Projektbudgets 1998-2001 (Bundesbeiträge, Gesamtbudget)



Vgl. auch DA 2.16 in Anhang A2

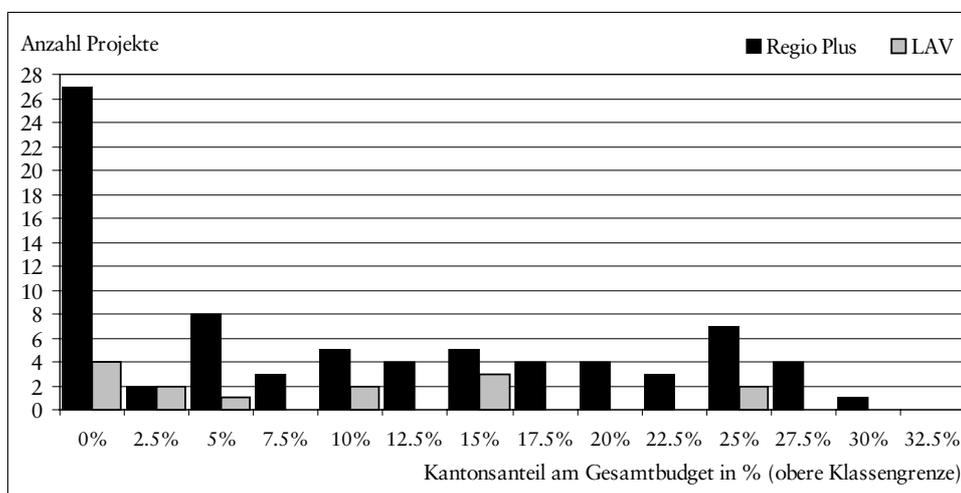
Finanzielle Beteiligung der Kantone

Knapp zwei Drittel der vom Bund im Rahmen von Regio Plus und LAV unterstützten Projekte werden zusätzlich von den Kantonen subventioniert. Allerdings liegt der Kantonsanteil bei 56 von 91 oder 62 Prozent der untersuchten Projekten bei maximal 10 Prozent der anrechenbaren Kosten (vgl. D 3.7). 34 Prozent der Projekte erhalten gar keine Kantonsbeiträge.

Bei Regio Plus werden 47 von 77 Projekten mit maximal 10 Prozent der anrechenbaren Kosten vom Kanton unterstützt. 27 von 77 Regio-Plus-Projekten (35%) erhalten keine Kantonbeiträge.

Bei der LAV werden 9 von 14 Projekten (64%) mit maximal 10 Prozent der anrechenbaren Kosten vom Kanton unterstützt. 4 von 14 LAV-Projekten (29%) erhalten keine Kantonbeiträge.

D 3.7: Verteilung der Kantonsanteile am Gesamtbudget der Projekte



Geographische Verteilung

Die Projekte verteilen sich ausgeglichen auf die verschiedenen Sprachregionen der Schweiz. Es zeigt sich auch kein namhafter Unterschied in der geographischen Verteilung im Verhältnis der zurückgewiesenen zu den positiv verfügbaren Projekten. Trotzdem ist die geographische Verteilung von Regio-Plus- und LAV-Projekten nicht vollständig ausgeglichen. So fällt auf, dass Regio-Plus-Projekte in den IHG-Regionen stärker vertreten sind als im restlichen förderungsberechtigten Gebiet. Auch zeigen sich zwischen den einzelnen Kantonen deutliche Unterschiede. So weist das Wallis eine sehr hohe Dichte an Projekten auf und holt auch einen vergleichsweise hohen Anteil der Beiträge ab (6,16 Mio. Fr. verfügte Regio-Plus-Bundeshilfe und 0,16 Mio. Fr. über die LAV). Dagegen verfügt Graubünden als zweiter grossflächiger Gebirgskanton nur über relativ wenige Projekte und profitiert auch finanziell kaum von Regio Plus (total 0,67 Mio. Fr.).¹⁵ Dieses Resultat dürfte zu einem grossen Teil auf die im Abschnitt 3.5 beschriebene, unterschiedliche Rolleninterpretation der involvierten kantonalen und regionalen Stellen zurückzuführen sein.

¹⁵ Allerdings weisen die jüngsten Zahlen (inkl. Zusicherungen aus dem Jahr 2002) darauf hin, dass sich die Unterschiede zumindest zwischen den grössten Bergkantonen tendenziell etwas ausgleichen.

Zahlungen

Mit der Projektbewilligung (positive Verfügung) als zentralem Output der Bundesstellen verpflichtet sich der Bund zur jährlichen Zahlung von Unterstützungsbeiträgen („Sekundäroutputs“). Aus administrativen Gründen ist in den Verfügungen meistens eine konstante, jährliche Zahlungsrate vorgesehen (v.a. bei Projekten, die aus Regio Plus finanziert werden). Auf Verlangen wird ein als „Vorschuss“ deklarerter Betrag im Jahr eins ausbezahlt (es gibt also bei z.B. vierjähriger Dauer dann fünf Teilzahlungen, eine als Vorschuss). Die Vollzugsträger handhaben die Teilauszahlungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten recht flexibel. Bei einer Projektdauerverlängerung kann es auch vorkommen, dass eine Jahresrate ausgesetzt wird und mit der nächsten Teilzahlung ausbezahlt wird.

Beim Zahlungsverlauf unterscheiden sich die LAV- von den Regio-Plus-Projekten. Während die LAV-Projekte eher konstante oder abnehmende Teilzahlungen haben, sind diese bei vielen Regio-Plus-Projekten leicht steigend (ohne entsprechende Steigerung der Gesamtbudgets). Diese Beobachtung ist Ausdruck für die Startschwierigkeiten vieler Regio-Plus-Projekte (vgl. dazu Kapitel 4).

Dauer der Projekte

Die verfügte Projektdauer beträgt bei den LAV-Projekten meist vier Jahre, während bei Regio Plus häufig auch längere oder kürzere Laufzeiten vorkommen (vgl. D 3.8). Die mittlere verfügte Projektdauer unterscheidet sich hingegen kaum.

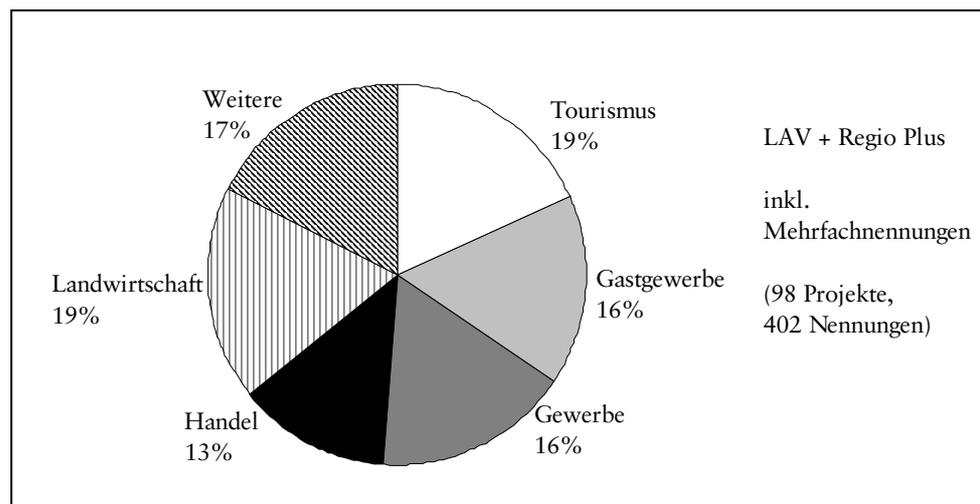
D 3.8: Dauer der Projekte

Verfügte Projektdauer	LAV	Regio Plus	Total
1 Jahr	1	0	1
2 Jahre	1	10	11
3 Jahre	1	21	22
4 Jahre	17	11	28
5 Jahre	0	32	32
Unbekannt	0	4	4
Total	20	78	98
Mittlere Dauer	3.7 Jahre	3.9 Jahre	3.9 Jahre

Inhaltliche Ausrichtung der geförderten Projekte

Bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung konzentrieren sich die Regio-Plus-Projekte sehr stark auf die Bereiche Landwirtschaft und Tourismus. LAV-Projekte sind grundsätzlich auf die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte begrenzt. Nur wenige Projekte finden sich dagegen im Bereich des nicht-nahrungsmittel-verarbeitenden Gewerbes und der ebenfalls angepeilten neuen (Informations- und Kommunikations-)Technologien. Diese Ausrichtung auf eher wenig Wertschöpfungsintensive Branchen zeigt sich auch in der nachfolgenden Tabelle.

D 3.9: Projektbeteiligungen nach Branchen



3.3.2 Berücksichtigung von Erfolgsfaktoren in den Projektgesuchen

In diesem Abschnitt gehen wir auf Erfolgsfaktoren ein, welche die Projekte bereits in der Planungsphase berücksichtigen können und die in

den bewilligten Gesuchen zumindest grob überprüft werden können. Es handelt sich dabei um die folgenden Faktoren:¹⁶

- Ausweisen von Projektmanagement-Ressourcen
- Klare Definition von Zielen und Massnahmen
- Budgetplanung und Existenz einer mittelfristigen (Finanz-)Perspektive für die Zeit nach dem Auslaufen der Bundesunterstützung
- Definition der Trägerschaft (Rechtsform)

Projektmanagement-Ressourcen

In der Dossieranalyse wurde auch versucht, die Projektmanagement-Ressourcen und -Kompetenzen zu beurteilen. Anhand der Angaben in den Gesuchen wurden diese untersucht. Kriterien waren die Ausbildung, Referenzen und die relative Höhe der reservierten Ressourcen im Projektbudget sowie die entsprechende Berücksichtigung der Aufgaben im Budget.

D 3.10: Projektmanagement-Ressourcen und -Kompetenzen

	LAV	Regio Plus	Total
<i>Ausweisen der Ressourcen</i>			
Projektmanagement-Ressourcen ausgewiesen	10	73	83
Projektmanagement-Ressourcen nicht ausgewiesen oder unklare Angaben	10	5	15
<i>Kompetenznachweis</i>			
Projektmanagement-Kompetenz ausgewiesen	15	76	92
Keine Projektmanagement-Kompetenz ausgewiesen oder unklare Angaben	5	2	7

In den Dossiers sind ausführliche Angaben zu den Erfahrungen, Kapazitäten und Ressourcen des Projektmanagements selten vorhanden. Es gibt jedoch auch einige Projekte, die auf den Managementaufbau im Hinblick auf die Überlebensfähigkeit der Projekte grosses Gewicht legen.

¹⁶ Es handelt sich hier um eine Auswahl derjenigen von Schäfer (1997) definierten Erfolgsfaktoren, welche auf Grund der Gesuchsunterlagen grob überprüft werden können.

Definition von Zielen und Massnahmen

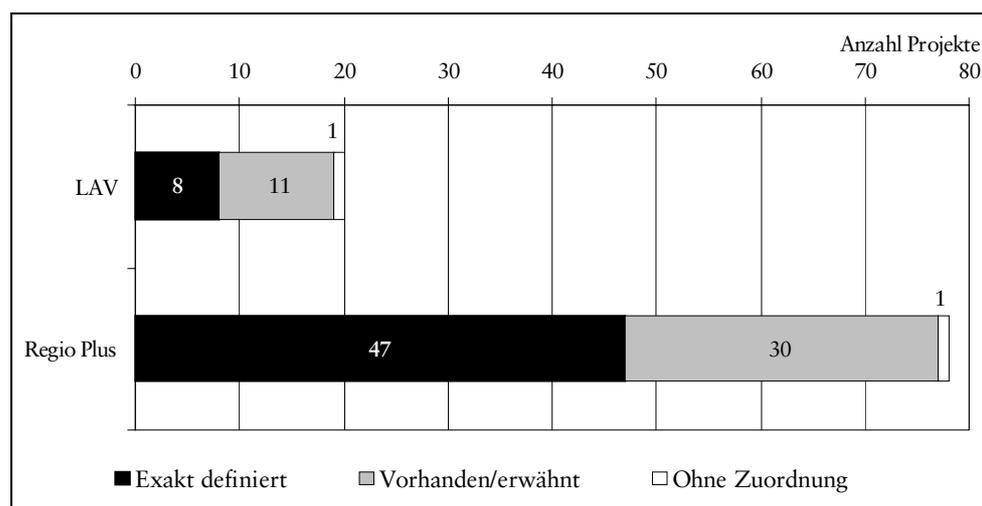
70 Prozent der positiv verfügbaren Projekte weisen im Gesuch exakt definierte Massnahmen auf. Ein Viertel hat zum Gesuchszeitpunkt die Massnahmen oder Produkte noch nicht klar definieren können und steckt demzufolge noch in der erweiterten Konzeptphase des Projektaufbaus.

D 3.11: Definition von Massnahmen in bewilligten Projekten

	LAV	Regio Plus	Total
Exakt definiert	9	60	69
Vorhanden/erwähnt	10	17	27
Diverses/ohne Zuordnung	1	1	2
Gesamt	20	78	98

Qualitative und quantitative Zielsetzungen müssen im Gesuchsformular bei der Projekteinreichung definiert und angegeben werden. Trotzdem definieren nicht alle Projekte exakte – das heisst überprüfbare – Zielsetzungen (vgl. D 3.12). Besonders häufig werden Kooperationsziele wie „Netzwerk aufbauen“ genannt. Oft sind kaum überprüfbare Ziele gesetzt worden wie „allgemeine Tourismusförderung“.

D 3.12: Definition von qualitativen Zielsetzungen

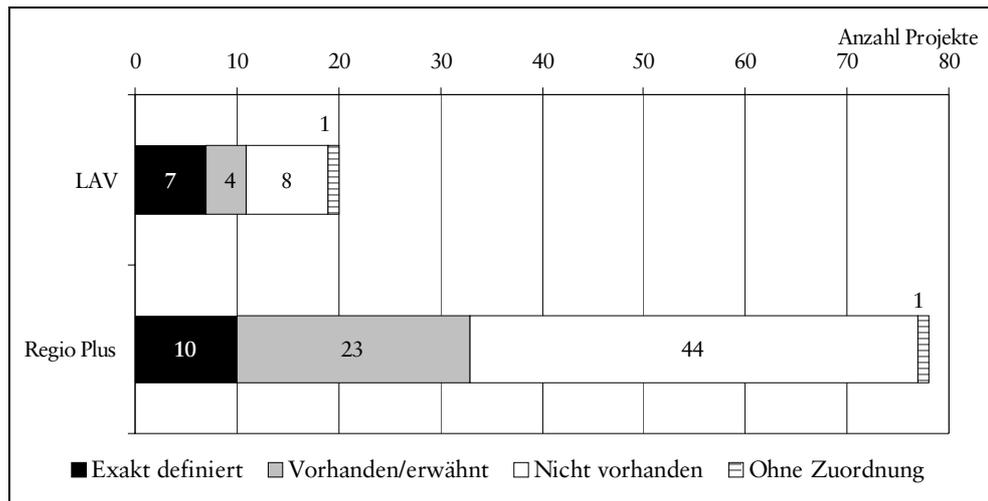


Vgl. auch DA 2.4 in Anhang 2

Es scheint schwierig zu sein, bereits in der Gesuchsphase quantitativ messbare Ziele zu formulieren. Nur ein Achtel der Regio-Plus-Projekte hat zu diesem Zeitpunkt exakte quantitative Ziele formuliert. Etwas

mehr (ein Drittel) sind es bei der LAV, wo häufig Produkte-Absatzziele (Verkaufs-Produktmengen) angegeben werden.

D 3.13: Definition von quantitativen Zielsetzungen



Vgl. auch DA 2.5 in Anhang A2

Budgetplanung und Perspektive

Weitere Erfolgsfaktoren stellen eine realistische Budgetierung für die gesamte Laufzeit der eingereichten Projekte sowie die im Hinblick auf den angestrebten Impulscharakter besonders wichtige Entwicklung einer Perspektive für die Zeit nach Auslaufen der finanziellen Unterstützung durch den Bund dar.

Darstellung D 3.14 zeigt, in welchem Masse die eingereichten Projektgesuche ein nachvollziehbares Budget beinhalten, welches die jährlich aufzuwendenden Einnahmen und Ausgaben über die gesamte Laufzeit des Projekts darstellt. Nur etwa die Hälfte der Gesuche wird diesem Anspruch gerecht. Oft wurden die Angaben zu den Budgets erst als Nacharbeit geliefert oder in den Zwischenberichten aufgeführt.

Ein Gesamtbudget über die totale Projektdauer war in den Gesuchen immer vorhanden. Aussagekräftige Businesspläne, Planerfolgsrechnungen oder ähnliches sind in den Gesuchen dagegen kaum zu finden.

D 3.14: Budgetierung in den bewilligten Projektgesuchen

	LAV	Regio Plus	Total
Klare Angaben zu Jahres-Gesamtausgaben	10	35	45
Unklare Angaben zu Jahres-Gesamtausgaben	10	43	53
Total	20	78	98

Wir untersuchten auch, ob in den Gesuchen Massnahmen zur Fortführung des Projekts nach Auslaufen der Unterstützung vorgesehen sind. Dabei wurden zwei Kriterien angewendet:

- Erstens wurde eruiert, ob die Projekte eine Vorstellung davon entwickeln, wie und durch wen das Projekt finanziell getragen werden soll (selbsttragend, Unterstützung durch die öffentliche Hand oder Dritte). Dabei wurde die blossе Existenz solcher Angaben, nicht deren Realismus geprüft.
- Zweitens wurde geprüft, ob überhaupt irgendwelche Überlegungen zur Weiterführung des Projekts nach Auslaufen der Bundesunterstützung angestellt werden.

Die eher ernüchternden Ergebnisse sind in Darstellung D 3.15 aufgeführt. Nur ein knappes Drittel der Projektgesuche, bei der LAV noch deutlich weniger, formuliert in den Gesuchen Überlegungen zur weiteren Finanzierung. Etwas besser sieht es beim zweiten, weniger anspruchsvollen Kriterium aus. Allerdings finden sich in einem Viertel der Gesuche keine Überlegungen zur Weiterführung der Projekte nach Auslaufen der Bundesunterstützung. Die entsprechenden Fragen im Gesuch (wirtschaftliche Nachhaltigkeit) wird in den meisten Fällen wenig konkret und eher ausweichend beantwortet.

D 3.15: Perspektive nach Auslaufen der

<i>Finanzielle Perspektiven</i>	LAV	Regio Plus
Vorhanden	4	27
Nicht/kaum vorhanden	16	51
Total	20	78
<i>Allgemeine Perspektiven</i>		
Vorhanden	9	64
Nicht/kaum vorhanden	11	14
Total	20	78

Trägerschaft und Netzwerkaspekte

Ein weiterer Erfolgsfaktor ist der Aufbau einer Trägerschaft und deren Verankerung in einer geeigneten Rechtsform. Das Konstituieren einer rechtsgültigen Trägerschaft stellt sich in der Projektpraxis als schwierig heraus und kann zu Verzögerungen im Projektaufbau führen. Dies dürfte wesentlich mit den Anforderungen der beiden Programme im Hinblick auf die Vernetzung von Partnern verschiedener Branchen zusammenhängen. Die allermeisten Gesuche erfüllen die Minimalforderung von Regio Plus, nämlich dass sich die branchenübergreifenden Projektträgerschaften in einer rechtsgültigen Form zu organisieren haben. Knapp drei Viertel sind Vereine, andere Trägerschaften sind gleichmässig mit je etwa fünf Prozent vertreten.

D 3.16: Rechtsform der Projektträgerschaft

	LAV	Regio Plus	Total
AG	2	3	5
Genossenschaft	0	5	5
GmbH	0	2	2
Staat (Gemeinde, Kanton)	2	1	3
Stiftung	0	4	4
Verein	15	55	70
Zweckverband	1	6	7
Unbekannt	0	2	2
Total	20	78	98

3.4 Allgemeine Begleitmassnahmen (Informations- und Wissensaustausch)

In diesem Abschnitt behandeln wir die allgemeinen, nicht-projektspezifischen Begleitmassnahmen. Hierbei handelt es sich um Angebote, welche nicht die individuelle Behandlung oder Beratung einzelner Projekte beziehungsweise von Antragstellenden, sondern die allgemeine Informationsarbeit und den Wissensaustausch betreffen. Sie wenden sich generell an alle (potenziellen) Antragstellenden und ProjektnehmerInnen. Weiter werden sollen damit auch weitere interessierte Kreise und die breite Öffentlichkeit angesprochen werden.¹⁷

¹⁷ Im Rahmen dieser Zwischenevaluation wurde die Wirksamkeit der Begleitmassnahmen ausserhalb des Kreises der ProjektnehmerInnen nicht untersucht.

Der Bundesbeschluss für Regio Plus verlangt explizit solche Massnahmen und sieht dafür auch ein Maximalbudget vor.¹⁸ Das seco hat ein entsprechendes Mandat an eine Arbeitsgemeinschaft unter der Führung von Price Waterhouse Coopers vergeben. Im Untersuchungszeitraum wurden folgende Begleitmassnahmen ergriffen (Stand: Dezember 2001):

- Internetplattform, unter anderem mit regelmässig aufdatierten Informationen zu laufenden und abgeschlossenen Regio-Plus-Projekten
- Drei Bulletins
- Fünf Newsletters
- Zwei nationale Tagungen (Herisau, März 2000; Sierre, September 2001)
- Erfahrungsaustauschgruppen (ERFA-Gruppen¹⁹): Start im Herbst 2001 nach Bedarfsabklärung mittels schriftlicher Befragung im Frühjahr 2001

Die LAV sieht im Gegensatz zu Regio Plus keine derartigen Begleitmassnahmen vor. Durch die enge Koordination mit Regio Plus werden aber auch die Zielgruppen der LAV zumindest teilweise von diesen Begleitmassnahmen angesprochen. Dies geht aus den im Folgenden präsentierten Resultaten der Befragung von ProjektnehmerInnen hervor.

3.4.1 Nutzung der angebotenen Begleitmassnahmen

Darstellung D 3.17 zeigt die Anzahl und den prozentualen Anteil der befragten ProjektnehmerInnen, welche die angebotenen Begleitmassnahmen nutzen. Von den meisten ProjektnehmerInnen werden dabei die sporadisch erscheinenden Newsletters und/oder Bulletins von Regio Plus gelesen, fast ebenso viele nutzen auch das Internet. Allerdings wird eher sporadisch auf das Internetangebot zugegriffen (40 Befragte greifen weniger als monatlich zu, 19 Befragte monatlich und nur 3 Befragte wöchentlich). Bereits geringer ist der Anteil der Personen, welche Tagungen und Seminare besucht.

¹⁸ Die Mittel für Informations- und Erfahrungsaustausch sowie Evaluation sollen insgesamt höchstens fünf Millionen Franken betragen (Art. 8 des Bundesbeschlusses über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum).

¹⁹ Im Rahmen von Regio Plus auch mit EAG abgekürzt.

D 3.17: Nutzung der angebotenen Begleitmassnahmen

Begleitmassnahmen	LAV (N=12)		Regio Plus (N=63)		Total (N=75)	
	An- zahl	%	An- zahl	%	An- zahl	%
Newsletter und/oder Bulletin	8	66	58	92	66	88
Internetangebot (Regio+Net)	8	66	55	87	63	84
Tagungen, Seminare, ERFA-Gruppen	3	25	43	68	46	61

Wofür werden diese Angebote genutzt? Darstellung D 3.18 zeigt, in welcher Weise die verschiedenen Angebote verwendet werden. Die Internetseite wurde von mehr als der Hälfte der NutzerInnen als Ausgangspunkt für die Informationssuche zu anderen Projekten und zum Herunterladen von Formularen verwendet. Damit dürfte das Internet einen wichtigen Beitrag zur administrativen Entlastung der Vollzugsträger von entsprechenden Routineaufgaben leisten.

Es zeigt sich zudem, dass die Lektüre von Bulletins und Newsletters häufig zu einem Besuch der Internetseite von Regio Plus animiert. Aus den Zwischen- und Schlussberichten (Dossieranalyse) sowie den Gesprächen mit den Vollzugsträgern geht hervor, dass Newsletter und Bulletin von vielen Befragten nicht nur zur eigenen Information genutzt werden, sondern diesbezügliche Informationen auch häufig an Dritte weitergegeben werden.

Erfreulich ist schliesslich, dass ein sehr hoher Anteil der Besucher von Veranstaltungen neue Kontakte knüpfen und konkrete Hinweise für das eigene Projekt mit nach Hause nehmen kann.

D 3.18: Art der Nutzung von Begleitmassnahmen

Art der Nutzung	Anzahl	%
<i>Internet (N=63 NutzerInnen)</i>		
Besuch anderer Regio-Plus-Projekte dank Link auf Homepage	45	71
Herunterladen von Formularen	42	66
Bezug von Informationen zu administrativen und organisatorischen Fragen	40	63
Vermittlung von Anregungen und Hinweise, welche ich in meinem Projekt direkt anwenden kann	28	44
Andere	6	10
<i>Newsletter und Bulletin (N=66 NutzerInnen)</i>		
Anschliessender Besuch der Internetseite von Regio Plus und/oder eines Regio-Plus-Projekts	38	58
Vermittlung von Anregungen und Hinweisen, welche ich in meinem Projekt direkt anwenden kann	37	56
Andere	6	9
<i>Tagungen, Seminare, ERFA-Gruppen (N=46 NutzerInnen)</i>		
Neue Kontakte dank Veranstaltungsbesuch	34	74
Vermittlung von Anregungen und Hinweisen, welche ich in meinem Projekt direkt anwenden kann	33	72
Hinweise auf Anlaufstellen und Informationsquellen	32	70
Andere	5	10

3.4.2 Zufriedenheit mit Begleitmassnahmen

Betrachten wir nun die Zufriedenheit der befragten ProjektnehmerInnen mit den Begleitmassnahmen (vgl. D 3.19):

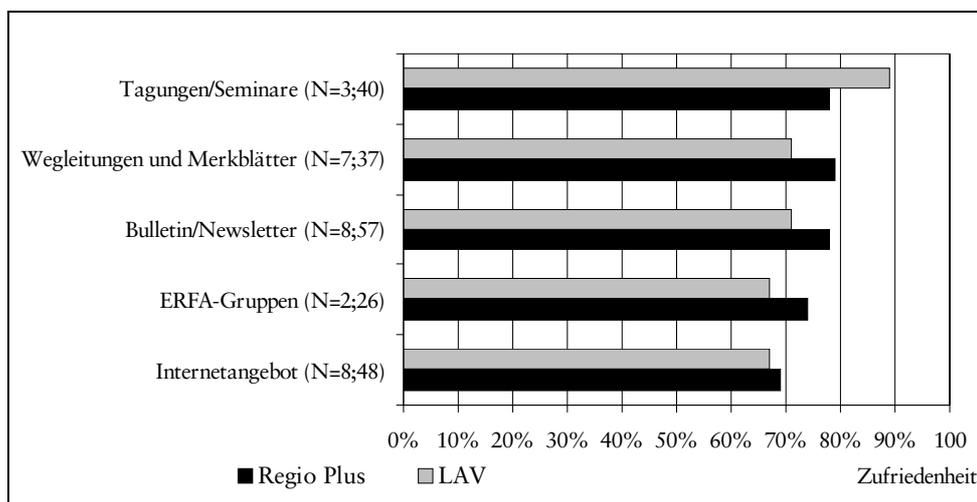
- Am schlechtesten schneidet das Internet ab.²⁰ Auf Grund der Kommentare in den Fragebogen und auch vor dem Hintergrund der Gespräche mit den Vollzugsträgern dürfte dies am ehesten damit zusammenhängen, dass die Informationen im Internet nicht primär auf die Bedürfnisse der ProjektnehmerInnen zugeschnitten und oft zu wenig spezifisch sind. Auf Grund von Äusserungen einzelner Vollzugsträger kann auch vermutet werden, dass ein Teil der Befragten

²⁰ Die geringere Zufriedenheit mit dem Internetangebot ist auch nicht darauf zurückzuführen, dass dieses von mehr (und damit evtl. kritischeren) Personen genutzt und bewertet wurde. Betrachtet man z.B. nur die 33 Personen, die sowohl Internet wie auch die administrative Beratung durch Bundesstellen bewertet haben, fallen die entsprechenden Differenzen ähnlich aus (Zufriedenheiten von 70% bzw. 89%).

nicht routinierte Internet-Nutzer sind und deshalb das Angebot nicht auf ihre Informationsgewohnheiten zugeschnitten ist.

- Es zeigt sich, dass die befragten ProjektnehmerInnen mit jenen Angeboten zufriedener sind, welche einen persönlichen Kontakt beinhalten (Tagungen und Seminare, aber auch Beratungsangebote). In den Zwischen- und Schlussberichten, welche im Rahmen der Dossieranalyse ausgewertet wurden, wird wiederholt die Wichtigkeit persönlicher Kontakte betont. In diesem Zusammenhang werden die Tagungen von Regio Plus im Allgemeinen sehr positiv beurteilt.
- Schwierig zu interpretieren sind die Resultate zu den ERFA-Gruppen. Die Durchschnittswerte der Zufriedenheit sind hier etwas tiefer als bei den meisten anderen Angeboten, bei einer allerdings grösseren Streuung. Dies dürfte auf tatsächliche Unterschiede in der Qualität der thematisch und sprachlich getrennten sowie von unterschiedlichen Personen geführten Gruppen zurückzuführen sein. Zu beachten ist aber, dass die ERFA-Gruppen erst im Herbst 2001 lanciert und deshalb nur von einem kleinen Teil der Befragten beurteilt wurden.

D 3.19: Zufriedenheit mit Begleitmassnahmen



Legende: durchschnittliche Zufriedenheit: voll und ganz zufrieden = 100%, überhaupt nicht zufrieden = 0%; vgl. auch DA 2.6 und DA 2.7 im Anhang A2

Verbesserungsvorschläge im Bereich Information und Öffentlichkeitsarbeit

In den Fragebogen wurden zudem einige Kommentare angebracht, die eine bemerkenswerte Konvergenz aufweisen. Die befragten Projekt-

nehmerInnen glauben, dass die beiden Programme ausserhalb der Verwaltung und der regionalpolitischen Institutionen zu wenig bekannt sind. Zu viele Entscheidungsträger, potenzielle ProjektnehmerInnen und die breite Bevölkerung würden die Programme nicht kennen. Gefordert wird deshalb mehr gezielte Informationsarbeit für diese Zielgruppen.

Vermisst wurden von verschiedenen Befragten zudem Anstrengungen für ein breiteres, auch gemeinsames Marketing der Aktivitäten der Einzelprojekte beziehungsweise die Vermittlung von Kontakten zu nationalen Akteuren, zum Beispiel im Tourismus-Bereich.

3.4.3 Beurteilung der Begleitmassnahmen durch Vollzugsverantwortliche

Die Gespräche mit den Vollzugsverantwortlichen bestätigen die insgesamt positive Beurteilung der Begleitmassnahmen. Das vom Bund verteilte Informationsmaterial wird von den befragten Vollzugsträgern als sehr gut eingestuft, aber auch als fast zu dicht und intensiv, gar überproportioniert, im Vergleich zu den vorhandenen Mitteln für Projekte und im Vergleich zu anderen Bundesprogrammen. Es wurde gefragt, inwiefern eine Bündelung mit anderen Instrumenten (InnoTour, IHG usw.) gerade für Anfänger wünschenswert wäre.

Die Seminare und Tagungen werden im Allgemeinen begrüsst. Sie seien vor allem für NeueinsteigerInnen ohne Erfahrung geeignet. Aber auch Regionssekretäre, die oft selber in verschiedenen Projekten dabei sind, finden diese Treffen für sich selber nützlich.

Der Informationsstand bezüglich Erfahrungsaustauschgruppen ist vor allem bei den befragten kantonalen Vollzugsträgern eher gering. Zwar wurden diese grundsätzlich begrüsst, moniert wurde die kaum den lokalen Gegebenheiten angepasste nationale Organisation. Kritisch vermerkt wurde auch, dass die Kantone zu wenig einbezogen wurden und eine zentrale Organisationsform auf nationaler Ebene gewählt wurde, die dann direkt mit den ProjektnehmerInnen und allenfalls den Regionssekretären umgesetzt wird.

3.5 Projektspezifische Leistungen der Vollzugsorgane

In den folgenden Abschnitten gehen wir auf die projektspezifischen Leistungen ein, welche die Verantwortlichen auf Ebene von Bund, Kantonen und Regionen erbringen (individuelle Beratung, Zahlungen usw.). Zuerst behandeln wir die Leistungen in der Gesuchsphase (Abschnitt

3.5.1), bevor wir auf die Leistungen in der Umsetzungsphase (Abschnitt 3.5.2) zu sprechen kommen. Anschliessend betrachten wir in Abschnitt 3.5.3 einen übergreifenden Aspekt, der sich in der Untersuchung als besonders relevant herausstellte: die unterschiedliche Bewertung von inhaltlichen und fachlichen Beratungsleistungen von Bund, Kantonen und Regionen.

3.5.1 Leistungen in der Gesuchsphase

Wir stellen im Folgenden die Leistungen in der Gesuchsphase für die verschiedenen föderalen Ebenen getrennt dar.

Leistungen des Bundes

Die Gesuchseinreichungs- und Prüfungsphase ist für die Vollzugsträger des Bundes die aktivste Phase. Beide Bundesämter bieten Vorabklärungen an und entscheiden über die Gesuche und Zahlungen. Das seco unterstützt die Gesuchseingabe für Regio-Plus-Projekte auch inhaltlich und konzeptionell. Die Einflussnahme des seco erfolgt schon in einer frühen Vorgesuchsphase, nach Möglichkeit informell (Phase der Absichtserklärung, Vorsondierungen usw.). In diesem Stadium werden erste Projekte ausgeschieden (z.B. bei klaren, formalen Problemen wie dem sachlichen Anwendungsbereich) oder zur weiteren Gesuchsaussarbeitung empfohlen.

Die Gespräche mit den Vollzugsverantwortlichen machen zudem klar, dass vor allem das seco sehr viele informelle, zumeist telefonische Direktkontakte zu den ProjektnehmerInnen pflegt. Es nimmt dabei zumindest teilweise auch Funktionen wahr, die auf Grund des dreistufigen Vollzugskonzepts eher von den untergeordneten Ebenen wahrgenommen werden könnten oder sollten.

Das BLW interpretiert seine Rolle während der Gesuchsphase auf Grund des in der Landwirtschaftspolitik geltenden Subsidiaritätsprinzip bisher wesentlich zurückhaltender. Es beschränkt sich im Wesentlichen auf (einfache) Vorabklärungen und den Entscheid über eingereichte Gesuche, nimmt aber bisher bewusst keine Beratungsfunktion wahr.

Von den befragten kantonalen und regionalen Vollzugsträgern wird dem Bund in der Regel eine gute Begleitung und Unterstützung in der Gesuchsphase zugesprochen. Manchmal würde aber die zeitliche Überlastung der zuständigen Bundesstellen mangels Personalressourcen

spürbar. Was die administrative Abwicklung anbelangt, werden die Bundesbehörden auch von den befragten ProjektnehmerInnen positiv bewertet, kritischer ist aber das Urteil bezüglich der fachlichen Unterstützung, vor allem bei der LAV (vgl. dazu auch Abschnitt 3.6).

Die Beurteilung der Projektgesuche orientiert sich bei beiden Bundesstellen stark am vorgegebenen Beurteilungsraster. Beide Bundesämter haben im Verlauf der Zeit ihr Beurteilungsverfahren zunehmend standardisiert und transparenter dokumentiert. Das Gesuchsformular wurde mehrfach überarbeitet und den Erfahrungen angepasst. Speziell gewichtet werden bei der schriftlichen Gesuchsprüfung durch den Bund die folgenden Aspekte: regionale Vernetzung, Mehrprodukte-Projekt, Innovationsgehalt, Umsetzungsaspekt. Auch die wirtschaftliche Nachhaltigkeit wird als Kriterium berücksichtigt, vor allem bei LAV-Gesuchen.

Wie bewerten nun die befragten Vollzugsträger das Gesuchsverfahren? Die Abwicklung des Gesuchsverfahrens durch die Bundesbehörden wird positiv beurteilt, sieht man von einigen Problemen in der vertikalen Koordination zwischen Bund und Kantonen ab (vgl. dazu Abschnitt 3.6). Am meisten Anlass zur Diskussion boten in den Gesprächen die Kriterien der Projektauswahl. Diese werden zwar in ihrer Stossrichtung nicht bestritten (vgl. Abschnitt 2.1) und von den meisten befragten Vollzugsträgern werden die Kriterien des branchenübergreifenden Ansatzes und der vorgeschriebene Anteil eigener Geldmittel sogar ausdrücklich begrüsst. Insgesamt werden die Auswahlkriterien aber im Vergleich zu anderen Programmen und im Verhältnis zur Ausgangslage in den Regionen als (zu) anspruchsvoll betrachtet. Dies betrifft insbesondere die geforderte selbsttragende Weiterführung der Projekte nach Auslaufen der Bundesunterstützungen. Zwar erachten sowohl kantonale wie auch regionale Vollzugsträger dieses Kriterium als grundsätzlich wichtig und richtig. Sie meinen aber, dass es zu Beginn des Projekts oft nicht nachweisbar und auch nicht überprüfbar ist. Verschiedene Befragte vermuten, dass bei einer konsequenten Handhabung dieses Kriteriums nur sehr wenige Projekte bewilligt würden. Einzelne Befragte meinen sogar, dass ein Projekt, das alle Kriterien vollständig erfüllen würde, gar keine Bundesunterstützung mehr nötig hätte und sowieso realisiert würde. Es sei ja gerade der Sinn der Bundesunterstützung, auch Risikoprojekte zu finanzieren – angesichts der auch sonst hohen Ansprüche (Innovation, branchenübergreifende Zusammenarbeit) seien damit auch Risiken verbunden. Deshalb müsse bei der Ge-

suchsprüfung auch eine gewisse Offenheit für Risikoprojekte vorhanden sein. Mit dem Nachweis der wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit werde eigentlich zu viel verlangt. Aus diesen Gründen zeige sich der Bund bei der Beurteilung dieses Kriteriums richtigerweise flexibel. Allerdings, so geben einzelne Befragte zu Bedenken, bleibe es unklar, welche Anforderungen bezüglich Nachhaltigkeitsnachweis effektiv gestellt würden. Problematisch sei hingegen, dass zu wenig transparent sei, wie das Nachhaltigkeitskriterium (und zum Teil auch andere Kriterien) effektiv geprüft und in die Entscheidungen einbezogen würden. Es sei, wie verschiedentlich festgestellt wurde, nicht immer klar, wie wichtig welche Kriterien für den Entscheid seien und wie streng die einzelnen Kriterien gehandhabt würden. Deshalb wird meist kein Verzicht auf das Nachhaltigkeitskriterium (oder andere Kriterien) verlangt, sondern eine verstärkte fachliche Begleitung schon bei der Vorbereitung der Projekte und der Formulierung entsprechender Gesuche.

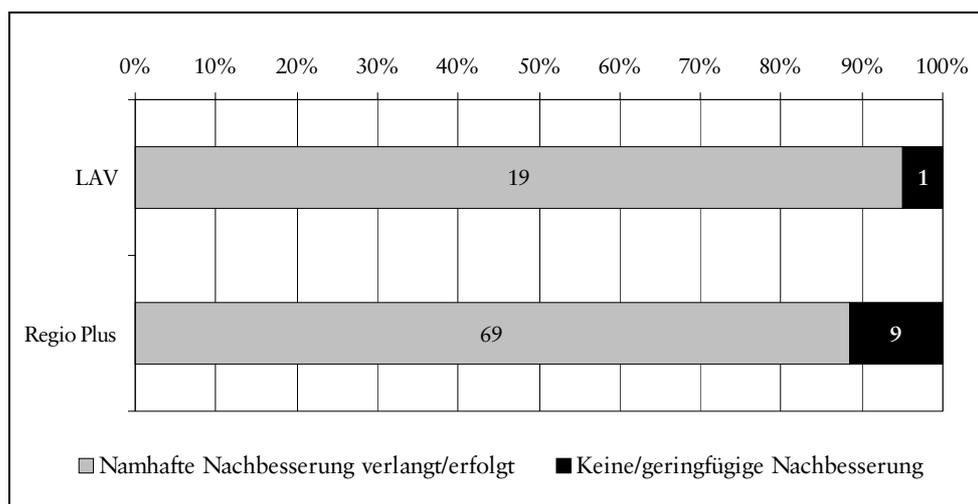
Die Beurteilung der Gesuchsphase durch die ProjektnehmerInnen zeigt deutliche Parallelen zu jener der Vollzugsträger. Es wird kaum Verbesserungspotenzial in Bezug auf die administrative Abwicklung gesehen, wiederholt wird aber mit dem Verweis auf die anspruchsvolle und zwangsläufig aufwändige Vorbereitungsphase eine finanzielle Unterstützung der Projektvorbereitungen schon vor der Genehmigung der formalen Gesuche gewünscht. Zudem stimmen nur 35 Prozent der ProjektnehmerInnen der Aussage zu, dass LAV beziehungsweise Regio Plus klare und verständliche Anforderungen an die Projekte stelle, knapp 60 Prozent der ProjektnehmerInnen stimmen eher zu. Die diesbezüglich geäußerten Verbesserungswünsche zielen in erster Linie auf eine Hilfestellung für die Definition qualitativer und quantitativer Projektziele ab. In diesem Zusammenhang wurde häufig die Schwierigkeit des Nachhaltigkeitsnachweises moniert.

Die hohen Anforderungen an die Projekte führen dazu, dass nur relativ wenige Gesuche im ersten Anlauf positiv beurteilt und entsprechende Finanzhilfen gesprochen werden (vgl. dazu D 3.20).²¹ Vielmehr erfüllt die grosse Mehrheit der eingereichten Gesuche die Anforderungen nicht auf Anhieb. Dies führt jedoch nicht automatisch zu einer Ablehnung. Meist wird das Gesuch mit konkreten Nachbesserungsforderungen an

²¹ Allenfalls nötige, geringfügige Änderungen werden dabei mit einer entsprechenden Auflage im Verfügungsvertrag geregelt.

die Gesuchsteller zurückgesandt. Auf Grund einer zweiten, verbesserten Gesuchseingabe kann dann oft eine positive Verfügung erteilt werden.

D 3.20: *Nachbesserungen nach formellem Gesuchseingang*



Vgl. auch DA 2.8 im Anhang A2

Die häufigen Nachbesserungen (vgl. dazu D 3.20) dürften auch der wesentliche Grund für die relativ lange Dauer zwischen dem offiziellen Gesuchseingang beim Bund und dem Verfügungsdatum sein. Die Analyse der bis Ende 2000 verfügbaren Projekte ergibt eine Bearbeitungsdauer von einem halben Jahr bei der LAV und knapp vier Monaten bei Regio Plus. Aus Sicht der ProjektinitiantInnen deckt diese Frist nur einen Teil der Bearbeitungsdauer ab, weil sie ihr Gesuch vorgängig schon an Region und Kanton einreichen müssen und sie oft informelle Vorabklärungen bei den Bundesämtern vorgenommen haben.

Leistungen der Kantone

In der Regel sind in den Kantonen diejenigen Stellen und Personen für Regio Plus und LAV zuständig, welche auch den Vollzug des IHG beziehungsweise der landwirtschaftlichen Direktzahlungen betreuen. Zwar begrüßen alle befragten Kantonsvertreter den dezentralen Vollzug unter Einbezug der Kantone, sie weisen aber auch darauf hin, dass Regio Plus und LAV doch zum Teil sehr hohe Anforderungen stellten und im Vollzug aufwändig seien. An die Kantone würde hier eine anspruchsvolle Aufgabe gestellt, ohne dass sie aber über entsprechende, verbindliche Entscheidungskompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten verfügten. Es kommt hinzu, dass der finanzielle Stellenwert deutlich

geringer ist im Vergleich zu anderen Programmen, die mit Regio Plus um knappe Betreuungskapazitäten konkurrieren (z.B. IHG). Deshalb dürfte es für viele Kantone naheliegender sein, die knappen personellen Ressourcen prioritär für den Vollzug von anderen landwirtschafts- beziehungsweise regionalpolitischen Programmen einzusetzen, wo pro Arbeitsstunde bedeutend grössere Transfers von Bundesmitteln ausgelöst werden können.

Von daher ist es verständlich, dass verschiedene befragte Kantone nur sehr geringe personelle Ressourcen für den Vollzug von Regio Plus und LAV einsetzen. Bei vielen, nicht nur kleinen Kantonen, ist die Betreuung dieser Programme eine von vielen Aufgaben der jeweils zuständigen Person. In keinem der befragten Kantone stehen für den Vollzug von Regio Plus und LAV mehr als zehn bis zwanzig Stellenprozente zur Verfügung, in gewissen Kantonen noch deutlich weniger. In einzelnen Kantonen wird die Situation durch eine mangelnde Kontinuität in der Betreuung der Dossiers verschärft.

Vor diesem Hintergrund ist der Befund wenig erstaunlich, dass sich verschiedene Kantone mit der geforderten Aufbau- und Prüffunktion eher überfordert sehen. Zwar lassen sich bei den befragten Kantonen verschiedenste Rolleninterpretationen erkennen: von einer eher unkritischen Durchleitungsstelle, über die kritische Begleit- und Prüfhaltung bis hin zur aktiven Rolle des Initiierens. Nur ein kleiner Teil der Kantone propagiert Regio Plus als Instrument der eigenen Regionalpolitik und versucht Projekte zu initiieren. Der grössere Teil der befragten Kantone interpretiert die eigene Rolle im Vollzug eher passiv. Zwar geben die meisten befragten Kantonsvertreter an, dass Regio Plus in der kantonalen Strategie integriert sei. Allerdings scheint auch diese Integration in einem Teil der befragten Kantone eher im Sinne einer negativen Koordination zu erfolgen: Es geht primär darum, allfällige störende Einflüsse von Regio-Plus-Projekten auf kantonale Bemühungen zu vermeiden. Umgekehrt gibt es kaum konkrete Hinweise darauf, dass zur Umsetzung einer kantonalen Strategie bewusst Regio-Plus-Projekte aufgebaut wurden oder gar kantonale Strategien bewusst auf den Ansatz von Regio Plus ausgerichtet wurden.

Dieser Befund aus den Gesprächen mit den Vollzugsträgern wird auch durch die im Vergleich zu den Bundesstellen deutlich schlechtere Beurteilung der Kantone durch die befragten ProjektnehmerInnen bestätigt (siehe dazu Abschnitt 3.6). Ins Bild passen schliesslich auch einzelne

Kommentare in der schriftlichen Befragung der ProjektnehmerInnen und Aussagen in den Gesprächen mit regionalen Vollzugsträgern, wonach bei einzelnen Kantonen Projektgesuche sehr lange liegen blieben.

Viele Kantone konzentrieren sich stark auf eine zumindest minimale Prüfung der eingehenden Gesuche und deren Weiterleitung an den Bund. Sie sehen ihre Aufgabe vornehmlich darin, „chancenlose“ und in der Zielsetzung unrealistische Projekte von einem formalen Antrag beim Bund abzuhalten, beziehungsweise diese vorher modifizieren zu lassen. Generell orientieren sich die Kantone bei ihrer Beurteilung der Projektgesuche an die vom Bund vorgegebenen Kriterien. Zusätzliche eigene Kriterien oder Prioritäten werden kaum angewandt. Ein spezifisches Kriterium kann höchstens der Wunsch nach Projekten mit genügend grosser, kritischer Masse sein. Einzelne befragte Kantonsvertreter legen zudem besonderen Wert darauf, die Regio-Plus-Projekte auf die kantonalen Sachpläne abzustimmen.

Das vom Bund zur Verfügung gestellte Material, insbesondere die Checkliste und den Regio-Plus-Ordner wird von den kantonalen Vollzugsträgern im Rahmen der Gesuchsprüfung als (sehr) nützlich betrachtet. Aber solche Instrumente ersetzen nach Ansicht der befragten Vollzugsträger den menschlichen Kontakt nicht, und in vielen Fällen sind vor allem qualitative Faktoren im Spiel, die über Wegleitungen und Checkliste schlecht abzudecken sind. Entscheidend sind die Menschen, die hinter einem Projektantrag stehen und somit ihre Erfahrungen und Kompetenzen. Um Projektanträge analysieren und sinnvoll beurteilen zu können, brauche man vor allem Vergleichsmaterial und Erfahrungsaustausch auf allen Ebenen (auch zwischen Vollzugsstellen).

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone in vielen Fällen wenig Interesse an einer überaus kritischen Stellungnahme zu den Projektgesuchen haben. Ablehnende Stellungnahmen sind vom Kanton gegenüber den Antragstellern kaum zu rechtfertigen, wenn keine oder nur sehr geringe kantonseigene Finanzbeiträge zur Disposition stehen. Bei rund 60 Prozent der Projekte liegt der Kantonsanteil unter 10 Prozent der Gesamtkosten, bei einem Drittel der Projekte beteiligen sich die Kantone überhaupt nicht an den Kosten (vgl. dazu D 3.7 in Abschnitt 3.1.1).

Leistungen der Regionen

Die befragten Regionen sehen sich in erster Linie in der Rolle des Animateurs, welcher die Projekte initiieren und die Formulierung entsprechender Anträge unterstützen soll. Angesichts der hohen Anforderungen und der Neuartigkeit des Ansatzes, der die knappen Humanressourcen ländlicher Regionen tendenziell überfordert, sehen sich die Regionen fast zwangsläufig in der Rolle eines „Geburtshelfers“. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass dieses Resultat nicht verallgemeinert und auf eine generell aktive Rolle der Regionen geschlossen werden darf. Die befragten Regionssekretäre rekrutierten wir ausschliesslich aus Regionen mit einem oder mehreren laufenden Regio-Plus-Projekten. Die befragten Regionssekretäre wiesen zum Teil auch darauf hin, dass nicht alle ihrer Kollegen diese Rolle ähnlich aktiv interpretierten wie sie. Die Gespräche mit den kantonalen Vollzugsträgern bestätigten ebenfalls, dass die Generierung von Regio-Plus- und LAV-Projekten nicht von allen zuständigen Regionalstellen gleich intensiv gefördert wird:

- Regionen ausserhalb des IHG-Perimeters verfügen meist nicht über eine mit IHG-Regionen vergleichbare Institutionalisierung und haben das Instrumentarium von Regio Plus bisher noch kaum wahrgenommen. Deutlich wird die Relevanz dieses Faktors etwa im Vergleich der sehr aktiven IHG-Region „RegioHER“ und den andern förderberechtigten Regionen im Kanton Luzern, welche noch kein einziges Projekt lanciert haben.²²
- Auch zwischen den IHG-Regionen gibt es hier grosse Unterschiede. Einerseits haben die Regionalsekretariate und Regionalverbände längst nicht in allen Kantonen denselben Stellenwert. Beispielsweise erfolgte im Kanton Uri die Gründung des Regionalverbandes erst im Jahr 2000.²³ Selbst innerhalb der Kantone unterscheiden sich Kompetenzen und Rolleninterpretation der Regionssekretäre sowie ihr Engagement für die Regio-Plus Idee zum Teil beträchtlich.

²² Es erscheint deshalb sinnvoll, wenn Regio Plus auch den Aufbau entsprechender Institutionen ausserhalb des IHG-Perimeters unterstützt (z.B. Schwarzbubenland).

²³ Bezeichnenderweise kam das einzige Regio-Plus-Projekt in Uri auf Initiative von aussen zu Stande.

3.5.2 Leistungen in der Umsetzungsphase

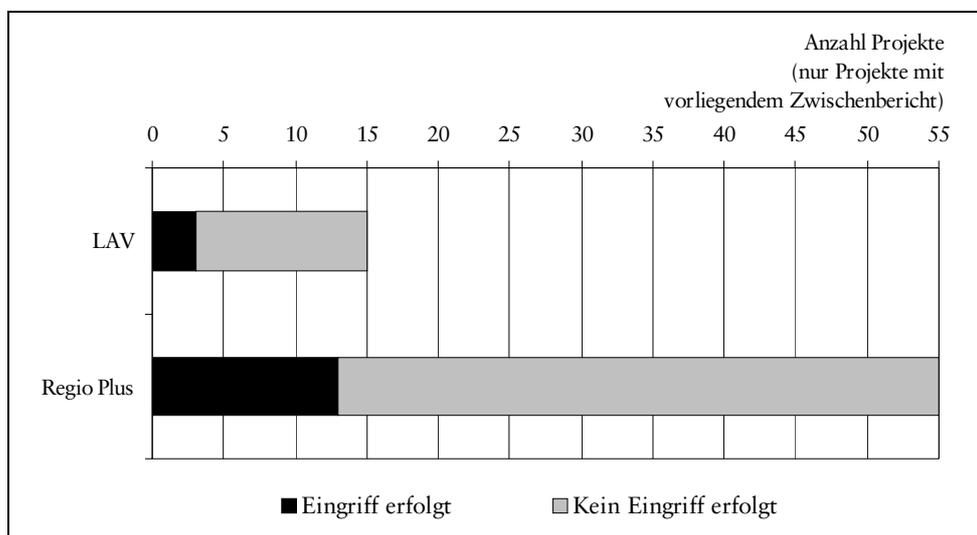
Wir stellen im Folgenden die Leistungen in der Umsetzungsphase für die verschiedenen föderalen Ebenen getrennt dar.

Leistungen des Bundes in der Umsetzungsphase

Der Bund ist auch nach einer allfälligen Genehmigung der Projekte die zentrale Stelle im Vollzug. Er richtet die Zahlungen aus, welche formell an die Eingabe eines Zwischen- und Schlussberichts gebunden sind. Insgesamt verstehen sich die Verantwortlichen des seco und des BLW bei der Umsetzung der Projekte eher als Berater, denn als Kontrolleure. Sie zeigen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten denn auch sehr grosse Flexibilität bei der Ausrichtung der Zahlungen, bei Verzögerungen im Projekt und notwendigen Projektänderungen.

Als schwierig bezüglich Projektkontrolle empfinden die Verantwortlichen beim Bund vor allem die oft recht lange Phase zwischen Projektgenehmigung, nach der ein Vorschuss ausbezahlt werden kann und dem ersten Zwischenbericht (Voraussetzung für weitere Zahlungen). Mit dem ersten Zwischenbericht ergibt sich die Möglichkeit, in die Umsetzung einzugreifen. Bei einem Viertel der Projekte mussten die Vollzugsträger der Bundesämter gemäss Eigenangabe nach dem Zwischenbericht eingreifen und Korrekturen verlangen. Diese Aussage stimmt weitgehend mit den Angaben der Zwischenberichte zu verlangten Projektänderungen überein, welche in der Dossieranalyse ausgezählt wurden (vgl. D 3.21).

D 3.21: *Eingriff der Programmleitung gemäss Angaben in den Zwischenberichten*



Vgl. auch DA 2.9 in Anhang A2

Die Eingriffe der Programmleitung erfolgten durch Kontaktaufnahme – oft telefonisch – mit den Projektleitungen, gelegentlich wurden auch Sitzungen nötig, um die Projekte wieder zielgerichtet weiterführen zu können. Dies spricht für eine recht aktive Rolle der Bundesbehörden auch in der Umsetzungsphase.

Die befragten kantonalen und zum Teil auch regionalen Vollzugsträger begrüssen die Flexibilität der Bundesstellen bei notwendigen Projektänderungen. Allerdings wird verschiedentlich ein ungutes Gefühl angesichts der grossen Distanz der Bundesbehörden zu den Projekten geäussert. Es sei für diese schwierig, ein einigermaßen zuverlässiges Bild vom Stand der Projekte zu bekommen, ganz zu schweigen, dass ein eigentliches Controlling gemacht werde. Der Realitätsgehalt von schriftlichen Zwischenberichten sei aus der Distanz kaum zu beurteilen.

Leistungen von Kantonen und Regionen in der Umsetzungsphase

Die Kantone nehmen ihre Rolle in der Umsetzung ähnlich wie schon in der Aufbau- und Bewilligungsphase recht unterschiedlich wahr. Im Allgemeinen dominiert aber auch hier die passive Rolle eines distanzierten Beobachters. Allenfalls nehmen sie die vom Bund übermittelten Zwischenberichte der Projekte zur Kenntnis. Die wenigen Kantone, die sich stärker engagieren, sehen ihre Rolle eher als Berater denn als Kontrolleur der Projekte.

Verschiedene Kantone meinten, dass die gegenwärtige eigene Praxis der Projektkontrolle wie auch die des Bundes bei ihnen ein ungutes Gefühl hinterlasse. Verschiedene befragte Kantonsvertreter bekannten offen, dass sie über den Stand, Erfolge und Misserfolge der Projekte in ihrem Kanton nicht im Bilde seien. Zum Teil sehen die Kantone das als eigenes Versäumnis, zum Teil als das Ergebnis einer ungeeigneten Arbeitsteilung in diesem Bereich (vgl. Abschnitt 3.6).

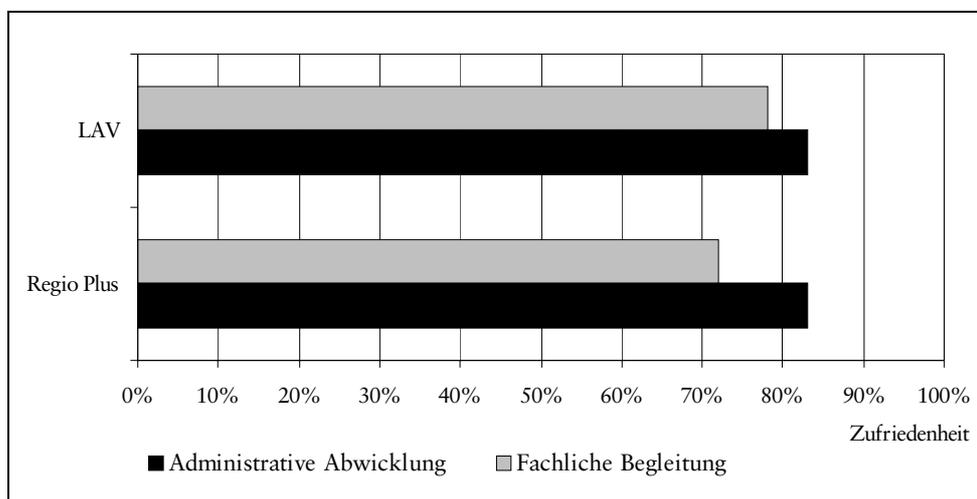
Die befragten Regionen verfolgen die Projekte der Regionen aktiv bis sehr aktiv, oft weil der Regionalsekretär in der Umsetzung involviert ist oder gar Mitglied der Projektleitung ist. Auch in dieser Phase erfüllen die Regionen eine unterstützende und keine kontrollierende Rolle.

3.5.3 Administrative Abwicklung und fachliche Begleitung

Wir haben die ProjektnehmerInnen auch um eine Einschätzung des Vollzugs gebeten, wobei wir die administrative Abwicklung von der fachlichen Begleitung unterschieden haben. Wie Darstellung D 3.22 zeigt, ergibt sich ein guter Wert für die formale Abwicklung.

Verglichen damit schneidet dagegen die fachliche Begleitung etwas weniger gut ab. Dieses Ergebnis muss allerdings vor dem Hintergrund der ursprünglichen Vollzugskonzepte beurteilt werden. Weder im Konzept von Regio Plus noch jenem der LAV war ursprünglich eine fachliche Begleitung der GesuchstellerInnen und/oder ProjektnehmerInnen vorgesehen. In der Vollzugspraxis sehen Bundesbehörden aber immer wieder mit entsprechenden Anfragen und Bedürfnissen konfrontiert und beantworten neben administrativen auch fachliche Anfragen, soweit dies im Rahmen der bestehenden Ressourcen möglich ist. In Anbetracht der Tatsache, dass ursprünglich keine fachliche Beratung vorgesehen war und dafür bisher auch keine zusätzlichen (personellen) Ressourcen bereitgestellt wurden, ist der Befund einer geringeren Zufriedenheit mit der fachlichen Begleitung nicht überraschend. Im Gegenteil: die erreichten Werte müssen unter den gegebenen Umständen eher als überraschend gut bezeichnet werden.

D 3.22: *Durchschnittliche Zufriedenheit der ProjektnehmerInnen mit formaler Abwicklung und Begleitung*



Legende: durchschnittliche Zufriedenheit: voll und ganz zufrieden = 100%, überhaupt nicht zufrieden = 0%; vgl. auch DA 2.10 im Anhang A2

Im Vergleich mit anderen Untersuchungen sind diese Resultate als gut, aber nicht als ausserordentlich zu bezeichnen. Als Orientierung können hier die Ergebnisse einer analogen Befragung von ProjektnehmerInnen der Technologieförderung des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft dienen. Für die administrative Abwicklung resultierte hier aus den Antworten der 52 Befragten eine durchschnittliche Zufriedenheit von 91 Prozent. Für die fachlichen Begleitung ergab sich eine durchschnittliche Zufriedenheit von 85 Prozent.²⁴

Wenden wir uns zunächst der administrativen Abwicklung zu. Es zeigen sich interessante Unterschiede, wenn wir Nutzung und Zufriedenheit mit der administrativen Unterstützung von Bund, Kantonen und Regionen vergleichen.

Auffällig ist erstens, dass sich ein beträchtlicher Teil der Befragten für die administrative Beratung direkt an kantonale Stellen oder gar an den Bund wenden (vgl. D 3.23). Dieser Befund steht in einem gewissen Widerspruch zum dreistufigen Aufbau der Vollzugsorganisation. In diesem Modell müssten solche Aufgaben primär von den regionalen Stellen wahrgenommen werden und erst in zweiter beziehungsweise dritter Priorität von Bund und Kantonen.

²⁴ Vgl. hierzu: Balthasar, A.; Lehmann, L.: Evaluation der Umwelttechnologieförderung des BUWAL, Luzern, 2002.

D 3.23: *Nutzung von Beratungsleistungen*

	LAV (N=12)		Regio Plus (N=63)		Total (N=75)	
	An- zahl	%	An- zahl	%	An- zahl	%
Administrative Beratung durch kantonale Stelle	8	66	33	52	41	55
Administrative Beratung durch Bundesstelle	6	50	31	49	37	49
Administrative Beratung durch regionale Stelle	4	33	28	44	32	43

Zweitens ist festzuhalten, dass die durchschnittliche Zufriedenheit mit den Beratungsleistungen des Bundes bei Regio Plus wesentlich grösser ist als die Zufriedenheit mit den Beratungsleistungen der Kantone und Regionen. Dies ganz im Gegensatz zur LAV, wo die Kantone besser abschneiden als der Bund (vgl. D 3.24). Die weniger hohe Zufriedenheit der Regio-Plus-ProjektnehmerInnen mit der administrativen Beratung auf regionaler und kantonaler Ebene dürfte ein Grund dafür sein, dass viele den direkten Kontakt zum seco suchen (vgl. D 3.23).

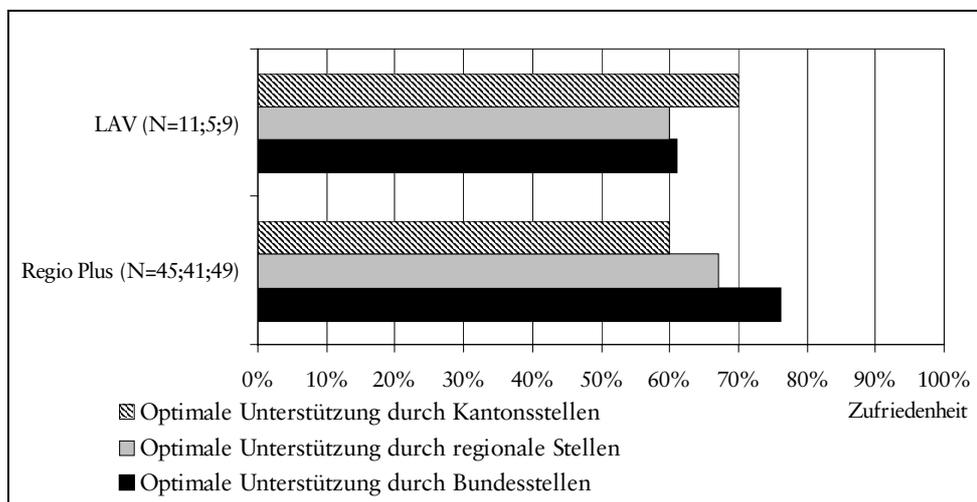
D 3.24: *Zufriedenheit mit Beratungsleistungen*

	LAV		Regio Plus		Total	
	An- zahl	Mittelwert in %	An- zahl	Mittelwert in %	An- zahl	Mittelwert in %
Administrative Beratung durch Bundesstellen	7	90	36	88	43	88
Administrative Beratung durch kantonale Stellen	8	96	34	77	42	81
Administrative Beratung durch regionale Stellen	5	80	32	78	37	78

Legende: durchschnittliche Zufriedenheit: voll und ganz zufrieden = 100%, überhaupt nicht zufrieden = 0%; eine detaillierte Darstellung dieser Resultate findet sich in Anhang A2, DA2.7).

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn wir die ProjektnehmerInnen fragen, ob die zuständigen Bundes-, Kantons- oder regionalen Stellen bei Bedarf auch fachliche Unterstützung anbieten können (D 3.25).

D 3.25: Stellungnahmen zu Aussagen bezüglich fachlicher Unterstützung



Durchschnittliche Zustimmung: trifft voll und ganz zu = 100%, trifft gar nicht zu = 0%; vgl. auch DA 2.11 in Anhang A2.

Fachliche Unterstützung können sich Regio-Plus-Projekte am ehesten beim Bund, LAV-Projekte am ehesten beim Kanton holen. Es ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, dass die fachliche Unterstützung im Vollzugskonzept der beiden Programme nicht als Aufgabe der Bundesbehörden vorgesehen ist. Die Resultate sprechen deshalb dafür, dass ein bei den ProjektnehmerInnen ein klares Bedürfnis nach einer verbesserten fachlichen Begleitung besteht.

Allerdings zeigen sowohl die Befragung der ProjektnehmerInnen wie auch der Vollzugsträger, dass entsprechende Bedürfnisse vorhanden sind. Konkreter Bedarf wurde vor allem in den Bereichen Finanzplanung, Mittelbeschaffung und Marketing angemeldet. In der Befragung war die Verbesserung der fachlichen Unterstützung einer der am häufigsten geäußerten Wünsche (vgl. dazu DA 2.1). Auch verschiedene Vollzugsträger wünschten ein verstärktes, lokal verankertes Coaching in den Bereichen Management und Marketing, im speziellen Tourismusmarketing.

3.6 Zusammenarbeit der Vollzugsträger (horizontale und vertikale Koordination)

In diesem Abschnitt beleuchten wir die Koordination und Zusammenarbeit der Vollzugsträger. Vorerst gehen wir auf die Koordination zwischen den involvierten Stellen innerhalb einer föderalen Ebene ein (ho-

rizontale Koordination auf Stufe Bund und Kanton, Abschnitt 3.6.1). Darauf kommen wir auf die Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen im Vollzug der beiden Programme zu sprechen (vertikale Koordination, Abschnitt 3.6.2).

3.6.1 Horizontale Koordination

Aus Sicht der befragten kantonalen Vollzugsträger wie auch der direkt Verantwortlichen beim seco und dem BLW läuft die horizontale Koordination auf Ebene des Bundes effizient und weitgehend problemlos. Nach den üblichen, kleineren Anfangsschwierigkeiten hat sich eine unkomplizierte und routinemässige Zusammenarbeit etabliert. Neben den Direktkontakten zwischen den Verantwortlichen beim seco beziehungsweise BLW werden bei Bedarf (z.B. bei übergreifenden Projekten) auch gemeinsame Sitzungen mit Gesuchstellern durchgeführt.

Auf kantonaler Ebene bietet die Koordination aus Sicht der befragten Vollzugsträger ebenfalls kaum Probleme, obwohl die Zuständigkeiten in den meisten Kantonen ähnlich wie beim Bund meist auf verschiedene Ämter oder gar Departemente beziehungsweise Direktionen verteilt sind. Auch bei den befragten Kantonen besteht mit einer Ausnahme für die Einreichung der Gesuche eine klar definierte Anlaufstelle. Dabei handelt es sich in der Regel um die Regio-Plus-Kontaktperson, welche im Amt für Volkswirtschaft der Wirtschaftsförderung zugeordnet ist. Diese Koordination wird auch von den befragten Regionssekretären bestätigt und positiv hervorgehoben. In der Regel beschränkt sich die weitergehende Koordination aber auf eine klare Aufgabenteilung zwischen den involvierten Stellen, welche die Projekte (bzw. entsprechende Gesuche) dann eigenständig abwickeln. Eine engere Zusammenarbeit, welche auch inhaltliche Diskussionen und die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie einschliesst, findet sich dagegen weniger oft. Insgesamt ergibt sich in verschiedenen Kantonen das Bild, dass Regio Plus und LAV als neuartige Instrumente zwar durchaus begrüsst werden, ihr Stellenwert aber de facto doch nicht allzu hoch eingestuft wird. Nur ein Teil der Kantone nutzt Regio Plus im Sinne einer positiven Koordination wirklich aktiv als Instrument der eigenen Regionalpolitik. Verbreiteter ist eine Haltung, welche primär versucht, Regio Plus als willkommene Finanzierungsquelle für regionale Wirtschaftsförderung auszunützen.

3.6.2 Vertikale Koordination: Rollenteilung zwischen Bund, Kantonen und Regionen

Etwas kritischer als die horizontale ist die vertikale Koordination im Vollzug zu beurteilen. Probleme zeigen sich in der Zusammenarbeit von Bund und einem Teil der Kantone. Wir werden uns im Folgenden auf diese Thematik konzentrieren.

Die Koordination zwischen Bund und Kantonen läuft solange unproblematisch, als sich die Kantone auf die oben beschriebene „Minimalrolle“ konzentrieren und sich im Wesentlichen auf die Weiterleitung der Gesuche mit ihren (positiven) Stellungnahmen an den Bund beschränken. Diese Kantone geben auch ein positives Feedback über die Zusammenarbeit mit dem Bund, vor allem im Vergleich zu anderen Bundesprogrammen: Es sei klar, effizient, nicht zu aufwändig und relativ unbürokratisch. Die Entscheide des Bundes werden von diesen Kantonen gut akzeptiert. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass bisher in den meisten Kantonen keine Überzahl von Projektanträgen im Vergleich zu den vorhandenen Mitteln entstanden ist. Somit kommen die meisten von den Kantonen positiv beurteilten Gesuche durch, was aus der Sicht der Kantone wiederum für die Effizienz des Verfahrens spricht (viel Geld für wenig Anträge). Selbstkritischer bewerten diese Kantone die vertikale Arbeitsteilung in der Umsetzungsphase: Die Begleitung und Kontrolle der Projekte werde hier wesentlich vom Bund auf Grund von Zwischenberichten vorgenommen. Diese Aufgabe müsste eigentlich stärker durch die Kantone, allenfalls durch die Regionen wahrgenommen werden, welche aber wiederum die Ressourcen dafür nicht hätten (vgl. oben).

Probleme in der vertikalen Koordination ergeben sich ausgerechnet mit jenen (wenigen) Kantonen, die ihre Rolle aktiver interpretieren. Überspitzt formuliert betrachten solche Kantone ihre Rolle manchmal als Alibi-Übung. Sie fühlen sich übergangen, weil Regio Plus vor allem eine direkte Verbindung zwischen Bund und Projekten herstellt. Im Einzelnen wurden die folgenden Bedenken geäußert:

- Es wurde von verschiedenen befragten Kantonsvertreter festgestellt, dass es bei Regio Plus in der Schlussphase des Bewilligungsverfahrens zwischen dem Bund und dem Projektantragsteller noch zu Verhandlungen kommen könne, die das Projekt teilweise verändern würden, ohne dass der Kanton daran beteiligt wäre. Dies sei in der Regel zwar nützlich für die Verbesserung eines Projekts, geschehe

aber auf unklaren Grundlagen und der Kanton würde erst nachträglich informiert. Das seco räumt ein, dass bei kleineren Modifikationen die Kantone nicht immer konsultiert würden, um diese nicht übermässig zu belasten. Es betont aber auch, dass bei wichtigen Änderungen und vor allem bei grossen Projekten der Einbezug der Kantone gewährleistet und in jüngster Zeit noch verstärkt worden sei.

Bei der LAV ist es gemäss BLW die Regel, dass der Kanton nach der Gesuchseingabe beim Bund nicht mehr einbezogen wird.

- Die Kantone geben an, den Aufbau von Projektanträgen zu unterstützen, was viel zeitintensiver sei als die eigentliche formale Stellungnahme zu den Projekten. Die Kantone sind sich offenbar nicht sicher, ob dieser Einsatz erstens anerkannt wird und zweitens, sinnvoll gestaltet ist. Es wurde gefragt, inwiefern die Unterstützung und Begleitung von Projektgesuchen nicht systematischer und expliziter organisiert werden müssten, mit einer klaren Aufgabenteilung und einem operationellen Konzept.
- Kritisch wird auch die Arbeitsteilung in der Umsetzungsphase der Projekte beurteilt (Monitoring, Kontrolle). Neben der grundsätzlichen Kritik, dass die Kantone auf Grund ihrer Nähe zum Geschehen eigentlich eher in der Lage wären, die Begleitung und Kontrolle zu übernehmen, ihnen dafür aber die Interventionskompetenzen (und zum Teil auch die Ressourcen) fehlten, wurde auch hier der mangelnde Einbezug der Kantone bemängelt. Meist erfahre man erst nachträglich und auf schriftlichem Wege, wenn Projekte auf Grund von direkten Verhandlungen zwischen Bund und ProjektnehmerInnen wesentliche Änderungen erfahren hätten. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass es sich hier aus Sicht der Kantone nicht ausschliesslich um ein Koordinationsproblem handelt oder der Fehler allein beim Bund zu suchen ist. Vielmehr könnten sich die Kantone selbst auf Grund mangelnder Personalressourcen nicht genügend engagieren (vgl. dazu Abschnitte 3.4/3.5).

Die von einigen Kantonen monierten Koordinationsprobleme spiegeln sich auch in den Ergebnissen der schriftlichen Befragung, gemäss der sich relativ viele Regio-Plus-ProjektnehmerInnen von Seiten der verschiedenen Ebenen mit uneinheitlichen Anforderungen an ihre Projekte konfrontiert sehen. Wenigstens teilweise dürften die Koordinationsprobleme in der Gesuchsphase damit zusammenhängen, dass sich die

Gesuchsteller selbst nicht an den vorgesehenen Ablauf halten und gleichzeitig an allen möglichen Türen bei Regionen, Bund und Kantonen anklopfen.

4 Umsetzung und erste Wirkungen der Projekte (Impact)

Wie bereits dargelegt, sind erst wenige von den Programmen geförderte Projekte abgeschlossen. Ein beträchtlicher Teil der Projekte läuft erst seit ein oder zwei Jahren. Deshalb ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch zu früh für eine umfassende Wirkungsanalyse. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich deshalb auf eine qualitative Abschätzung der bereits feststellbaren Wirkungen. Es geht also weniger um das Ausmass der Effekte, sondern vielmehr darum festzustellen, ob es überhaupt bereits identifizierbare Wirkungen gibt, welcher Art diese Wirkungen sind und ob diese in die vom Programm beabsichtigte Richtung gehen.

Als empirische Grundlage ziehen wir Resultate aus sämtlichen im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführten empirischen Arbeiten bei. Ausgangslage bilden in der Regel die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der ProjektnehmerInnen, welche validiert und anschliessend auf Grund der Resultate der regionalen Fallstudien (Telefoninterviews, Workshops) vertieft oder auch in Frage gestellt werden.

Vor allem im Rahmen der regionalen Workshops kam ein allgemeines Unbehagen gegenüber der Identifikation und Bewertung von Projektwirkungen zum Vorschein. Im ersten Abschnitt dieses Kapitels (4.1) möchten wir auf die entsprechenden Äusserungen und Argumente eingehen. Vor diesem Hintergrund lässt sich dann auch der Stellenwert der Wirkungsaussagen der folgenden Abschnitte besser einordnen.

Danach stellen wir dar, wie die Projektverantwortlichen selber die Zielerreichung der geförderten Projekte auf einer globalen Ebene beurteilen (Abschnitt 4.2).

In Abschnitt 4.3 machen wir den ersten Schritt einer etwas differenzierteren Betrachtung, indem wir uns auf die Frage konzentrieren, wie weit die Projekte die von ihnen geplanten Massnahmen tatsächlich realisieren konnten. Die Realisierung der Projektmassnahmen stellt sozusagen das erste Glied in der von Regio Plus und LAV intendierten Wirkungskette dar. Dabei stellt sich auch die Frage nach den Mitnahmeeffekten: Gehen diese Massnahmen tatsächlich auf die untersuchten

Bundesprogramme zurück oder wären sie auch ohne Bundeshilfe realisiert worden?

In Abschnitt 4.4 fragen wir nach Wirkungen der von den Projekten ergriffenen Massnahmen.

Der letzte Abschnitt (4.5) diskutiert die wichtigsten Erfolgsfaktoren.

4.1 Methodenkritik

Vorab wollen wir aber noch kurz auf die allgemeine Skepsis gegenüber der Wirkungsanalyse eingehen, die vor allem in den regionalen Workshops zum Ausdruck kam. Neben dem Argument, dass es für eine Wirkungsbeurteilung der meisten Projekte noch reichlich früh sei, wurde auch grundsätzlicher argumentiert. Es wurde die Frage gestellt, was denn überhaupt ein geeignetes Kriterium sei, um den Erfolg der geförderten Projekte oder der Programme insgesamt zu beurteilen. Bei den meisten harten Kriterien (Arbeitsplätze, Übernachtungszahlen usw.) liessen sich kaum zuverlässige Kausalzusammenhänge zwischen geförderten Projekten und entsprechenden Effekten herstellen. Der Einfluss von übergeordneten, nicht beeinflussbaren Faktoren sei dafür einfach zu gross. Regio Plus und LAV seien letztlich „Nischenprogramme“. Die geförderten Projekte stellten lediglich Versuche dar, gegen den allgemeinen Strom der globalen Wirtschaftsentwicklung (Zentralisierung und Globalisierung) zu rudern und einen verträglicheren Umgang mit diesen Entwicklungen zu finden. In diesem Sinne sollten auch keine überhöhten Erwartungen an die Programme gestellt, beziehungsweise die Messlatte nicht zu hoch gelegt werden.

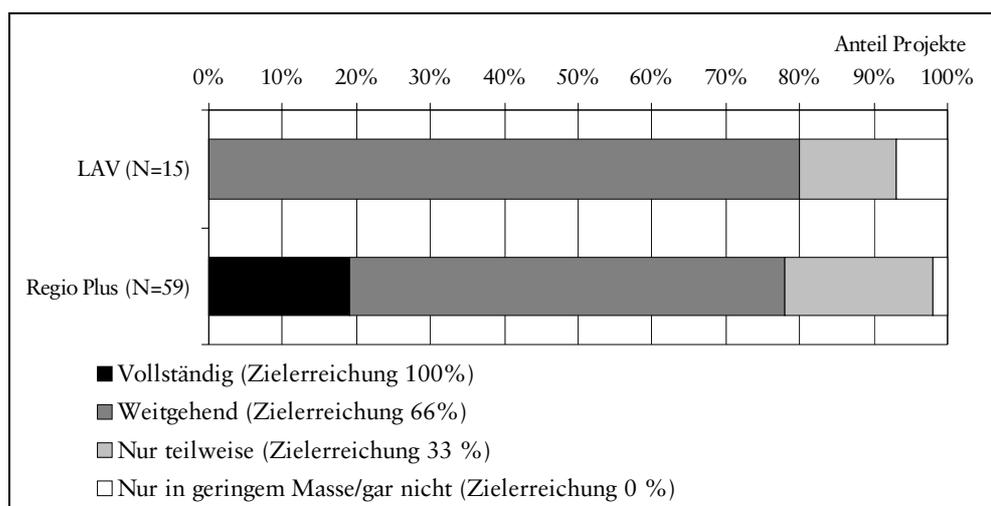
Zwar sind diese Argumente sicher berechtigt und es ist sicher richtig, dass es nicht einmal mit sehr aufwändigen Evaluationsdesigns möglich sein wird, die Wirkungen von Projekten und Programmen zu messen und von anderen Einflüssen trennscharf zu isolieren. Die genannten Argumente mahnen auch, Wirkungsmessungen mit der nötigen kritischen Distanz zu interpretieren. Sie sprechen aber nicht dagegen, die ersten Stufen der Wirkungskette (Netzwerkaufbau, Realisierung der vorgesehenen Massnahmen) genau zu untersuchen und die vorliegenden Hinweise und Informationen zu weitergehenden Wirkungen (Wirkungen der Netzwerke und der von ihnen getragenen Projekte) auf möglichst transparente Weise darzustellen. Damit wird auch die Basis für eine erste Bewertung der untersuchten Programme gelegt. Die Ausfüh-

rungen des folgenden Abschnitts stellen einen ersten Versuch in dieser Richtung dar.

4.2 Einschätzung des Zielerreichungsgrads

In der Befragung wurden die ProjektnehmerInnen aufgefordert, das Mass der bisherigen Zielerreichung zusammenfassend abzuschätzen. Laut dieser sehr positiven Selbsteinschätzung hat die Mehrheit der Projekte die gesteckten Ziele im bisherigen Projektverlauf weitgehend oder vollständig erreicht. Jedes fünfte Regio-Plus-Projekt gibt an, die gesteckten Ziele vollständig erreicht zu haben. Nur jedes fünfte Regio-Plus-Projekt und jedes siebte LAV-Projekt geben an, ihre Ziele nicht oder nur teilweise realisiert zu haben.

D 4.1: *Einschätzung der Zielerreichung durch ProjektnehmerInnen*



Vgl. auch DA 3.1 in Anhang A3

Anders als die ProjektnehmerInnen äusserten sich die befragten Vollzugsträger zur allgemeinen Zielerreichung der Projekte eher zurückhaltend. Zwar schienen die meisten Projekte ihre Ziele mehr oder weniger, manchmal in veränderter oder reduzierter Form, zu erreichen. Die häufigste Bemerkung war in diesem Zusammenhang, dass es letztlich sehr schwierig sei, zu bestimmen, was als Erfolg gelten könne. Die Projekte hätten auch zahlreiche indirekte, zum Teil auch unintendierte Wirkungen, die nicht leicht zu messen seien.

4.3 Massnahmen der Projekte

Die im dritten Kapitel beschriebenen Leistungen der Vollzugsträger (bewilligte Gesuche und entsprechende Zahlungen, Begleitmassnahmen, individuelle Projektbegleitung) haben als unmittelbares Ziel, regionale Projekte zu lancieren. In diesem Abschnitt beschreiben wir deshalb die Massnahmen, welche im Rahmen der geförderten Projekte realisiert wurden (Abschnitt 4.3.1). Wir versuchen auch abzuschätzen, ob die Projekte tatsächlich durch Regio Plus beziehungsweise LAV ausgelöst wurden oder ohnehin realisiert worden wären (Abschnitt 4.3.2).

4.3.1 Umsetzung der geplanten Massnahmen

In den Zwischenberichten müssen die Projektverantwortlichen das bisher Erreichte mit den Vorgaben des Gesuchs vergleichen. Hier zeigt die Dossieranalyse, dass die meisten Projekte mit der Massnahmenrealisierung zeitlich im Verzug sind. Insgesamt nur ein Sechstel hat die gesteckten Zwischenziele der Massnahmenrealisierung planmässig erreicht (vgl. D 4.2). Ein knappes Viertel verzeichnet sogar deutliche Abstriche.

D 4.2: Vergleich zwischen geplanten und realisierten Massnahmen

	LAV	Regio Plus
<i>Zwischenberichte</i>		
Vollständig realisiert	5	6
Grösstenteils realisiert	6	34
Mit deutlichen Abstrichen realisiert	1	15
Keine Angaben vorliegend/unklare Angaben	3	0
Total Projekte mit Zwischenberichten	15	55
<i>Schlussberichte</i>		
Vollständig realisiert	0	3
Grösstenteils realisiert	0	10
Mit deutlichen Abstrichen realisiert	0	1
Keine Angaben vorliegend/unklare Angaben	0	0
Total Projekte mit Schlussberichten	0	14

Basis: Letzter vorliegender Zwischenbericht bzw. Schlussbericht, Stand Ende 2001

Die Analyse der Kommentare in den vorliegenden Zwischenberichten zeigt, dass die Verzögerungen in den allermeisten Fällen auf eine schwierige Startphase zurückzuführen sind. Es wird oft darauf hingewiesen, dass etwa die Finanzmittelsuche sehr viele Ressourcen bindet

und die Realisierung von Massnahmen verzögert. Die Probleme der Finanzbeschaffung spiegeln sich auch im hohen Stellenwert wider, den die befragten ProjektnehmerInnen den Verbesserungen im Finanzierungsbereich beimessen (vgl. auch DA 2.1 im Anhang A3). Im Vordergrund standen dabei Wünsche nach einer Unterstützung bei der Akquisition von Drittmitteln (Geldsuche, Fundraising).

Weiter brauchen auch rechtliche Abklärungen (Schutzmarke, Genehmigungen, rechtl. Trägerschaft), der mit der Finanzfrage zumeist verknüpfte Aufbau der Partnerschaften, die Konstituierung der Geschäftsführung und die Erstellung brauchbarer Konzepte oft mehr Zeit als geplant und stellen hohe Anforderungen an nicht immer erfahrene Projektteams.

Typisch für die Schwierigkeiten der Startphase sind auch die beiden vorzeitig abgebrochenen Projekte (Stand Ende 2001). Es handelt sich um eher kleine und bereits 1998 noch unter Regio Plus gestartete Projekte zur regionalen Lebensmittelvermarktung. Gescheitert sind diese Projekte vor allem am Aufbau einer Trägerschaft, welche auch die nötigen Drittmittel hätte mobilisieren können. In beiden Fällen ging der Projektabbruch von den Projektinitianten aus und wurde nicht von der Programmleitung beim Bund erzwungen.

Die Schwierigkeiten und zum Teil ernüchternden Erfahrungen in der Startphase zwingen viele Projekte dazu, die ursprüngliche Planung anzupassen. Gemäss der Dossieranalyse ergeben sich Projektänderungen in einer frühen Projektphase. Sie werden über informelle Kontakte oder über das ordentliche Zwischenberichtsverfahren mit den Vollzugsträgern beim Bund koordiniert (vgl. dazu Kapitel 3).

Die Dossieranalyse belegt die Häufigkeit von Projektänderungen auch quantitativ: Vor allem bei Regio Plus mussten zahlreiche Projekte in der Umsetzungsphase moderate, einige wenige auch starke Kurskorrekturen vornehmen (vgl. D 4.3). Dies entspricht der innovationsorientierten Zielsetzung des Programms, welches daher fast zwangsläufig mit risikobehafteten, nur teilweise planbaren und zum Teil auch experimentellen Projekten verbunden ist. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das einstufige Bewilligungsverfahren und das schlanke, beim Bund konzentrierte Controlling diesen Schwierigkeiten genügend Rechnung trägt (vgl. dazu auch die Verbesserungsvorschläge der ProjektnehmerInnen zur Gesuchsphase in Abschnitt 3.5.1) .

D 4.3: *Änderungen der Projektausrichtung*

	Zwischenbericht		Schlussbericht
	LAV	Regio Plus	Regio Plus
Keine Änderungen	6	14	6
Moderate Änderungen	4	29	8
Starke Kurskorrektur	2	6	0
Keine Angaben vorliegend/unklare Angaben	3	6	0
Total Projekte mit Zwischen-/ Schlussberichten	15	55	14

Basis: Projekte mit Zwischen- und Schlussberichten; Grundlage für die Beurteilung der Änderungen in den Projektausrichtungen sind die Eigenaussagen der Projektleitungen in den Zwischen- und Schlussberichten (geforderter Punkt der Berichte) sowie die Einschätzung der Vollzugsträger im seco und BLW.

Ist die schwierige Startphase überwunden und sind die allenfalls nötigen Anpassungen im Projektdesign erfolgt, verbessert sich in der Regel auch das Bild in Bezug auf die realisierten Massnahmen. Dafür spricht auch die Beobachtung, dass die Massnahmenrealisierung in den Schlussberichten deutlich günstiger beurteilt wird als noch in den Zwischenberichten (vgl. dazu D 4.2). Zum Teil kann in der zweiten Projekthälfte der Rückstand auf die Planung wieder etwas aufgeholt oder durch die zeitliche Verlängerung der Projekte neutralisiert werden.²⁵

4.3.2 **Mitnahmeeffekte**

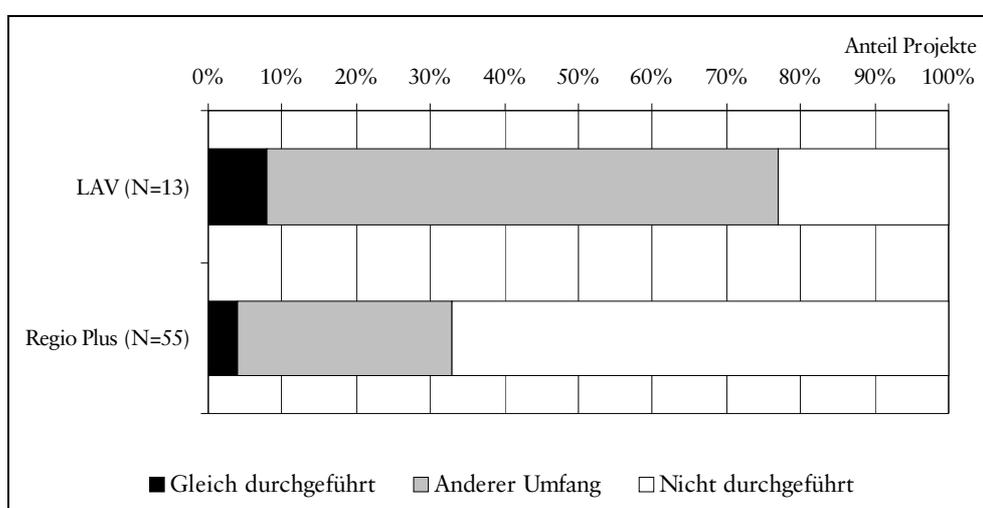
Bei jedem staatlichen Programm stellt sich die Frage, ob es Aktivitäten unterstützt, die auch ohne staatliche Unterstützung zu Stande kommen würden. Die nachfolgende Darstellung fasst die Stellungnahmen der befragten ProjektnehmerInnen zu diesem Thema zusammen (D 4.4). Dabei zeigen sich im Wesentlichen zwei Dinge:

- Insgesamt sind kaum reine Mitnehmer zu verzeichnen. Es gibt kaum Projekte, die auch ohne Unterstützung des Bundes in der gleichen Art und Weise durchgeführt worden wären. Mit anderen Worten: Die meisten Projekte wären ohne Regio Plus beziehungsweise LAV nicht zu Stande gekommen oder wären nur in reduzierter Form realisiert worden.

²⁵ Zeitliche Verlängerung der Projekte erfolgt budgetneutral, also ohne Aufstockung der finanziellen Unterstützung des Bundes.

- Es zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede zwischen Regio Plus und LAV. Während LAV-Gelder vor allem dazu genutzt werden, bestehende oder sowieso geplante Projekte in einem grösseren Umfang durchzuführen, wären nach Aussagen der Befragten sieben von zehn durch Regio Plus unterstützte Projekte ohne Regio Plus überhaupt nicht zu Stande gekommen.

D 4.4: Mitnahmeeffekte aus Sicht der ProjektnehmerInnen



Basis: 80 Nennungen von 74 Projekten; detaillierte Darstellung der Resultate vgl. DA 3.2 in Anhang A3

Diese Aussagen der befragten ProjektnehmerInnen werden auch in den Gesprächen mit den Vollzugsträgern bestätigt. Gemäss den Vollzugsakteuren hat das Programm als entscheidender Impuls in allen Projekten gewirkt. Die grosse Mehrheit der Projekte wäre ohne das Programm nicht lanciert worden. Wenige wären in viel bescheideneren Formen zu Stande gekommen.

Starke Argumente, welche gegen die Existenz von relevanten Mitnahmeeffekten sprechen, ergeben sich aus den Telefoninterviews im Rahmen der Fallstudien. Kein einziger der Befragten bestätigte entsprechende Vermutungen. Im Gegenteil: Sehr oft wurde spontan und mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass die diskutierten Projekte ohne die Hilfe des Bundes mit Sicherheit nicht zu Stande gekommen wären – es seien einfach weit und breit keine alternativen Finanzierungsquellen für derartige Projekte zu finden.

Aus den Gesprächen mit Vollzugsträgern und den regional vertiefenden Fallstudien ergeben sich allerdings einzelne Hinweise auf indirekte

„Substitutionseffekte“ auf einer grundsätzlicheren Ebene. Die Befragten äussern die Befürchtung, dass die Kantone, zum Beispiel im Rahmen von Sparanstrengungen und/oder entsprechenden Interventionen in den Kantonsparlamenten die Mittel für regionalpolitische Programme und Projekte bewusst streichen. Sie gehen dann davon aus, dass der Bund in die Lücke springt und die Projekte über Regio Plus finanziert. In einem Fall wurde diese Vermutung mit dem Verweis auf aktuelle Budgetdebatten im Kantonsparlament untermauert. Dass sich die Kantone an der Finanzierung von Regio-Plus-Projekten nicht beteiligen müssen (und das wie dargestellt auch häufig nicht tun), verleiht diesen Befürchtungen zusätzliche Plausibilität. Im Rahmen der vorliegenden Zwischen-evaluation konnte die Tragweite entsprechender Tendenzen nicht ausreichend abgeklärt werden. Sollten sie sich tatsächlich auf breiterer Front bewahrheiten, würde dies das Anliegen von Regio Plus konterkarieren.

4.4 Wirkungen der Massnahmen

Wir stellen zuerst dar, welche Arten von Wirkungen die ProjektnehmerInnen und die Vollzugsträger identifizieren können (4.4.1). Dabei wird sich zeigen, dass es sich hauptsächlich um Wirkungen in den Bereichen der Bewusstseinsbildung und der Netzwerkbildung handelt. Die beiden anschliessenden Abschnitte sind einer vertieften Darstellung der für Regio Plus, mit Einschränkungen auch für die LAV besonders zentralen Aspekte des Netzwerkaufbaus (4.4.2) und der Überlebensfähigkeit der Projekte (4.4.3) gewidmet.

4.4.1 Arten der bisher erzielten Wirkungen

Die ProjektnehmerInnen wurden auch aufgefordert, die drei wichtigsten, bisher erreichten Ziele zu nennen. Für die Auswertung haben wir die genannten Ziele folgenden Kategorien zugeordnet:²⁶

- Aufbau einer Institution beziehungsweise der Zusammenarbeit in einem Netzwerk

²⁶ Im Fragebogen wurde nach den erreichten Projektzielen und den Wirkungen der Projekte für die Region unterschieden. In der vorliegenden Auswertung wurde diese Differenzierung weggelassen und die Antworten zusammengefasst. Für sehr viele Befragte fallen diese beiden Ebenen in ihrem Projekt offenbar zusammen, jedenfalls wurden bei sehr vielen Projekten die beiden Fragen sehr ähnlich beantwortet. Entsprechend führt auch eine differenzierte Analyse der beiden Zielebenen zu keinen zusätzlichen Erkenntnissen.

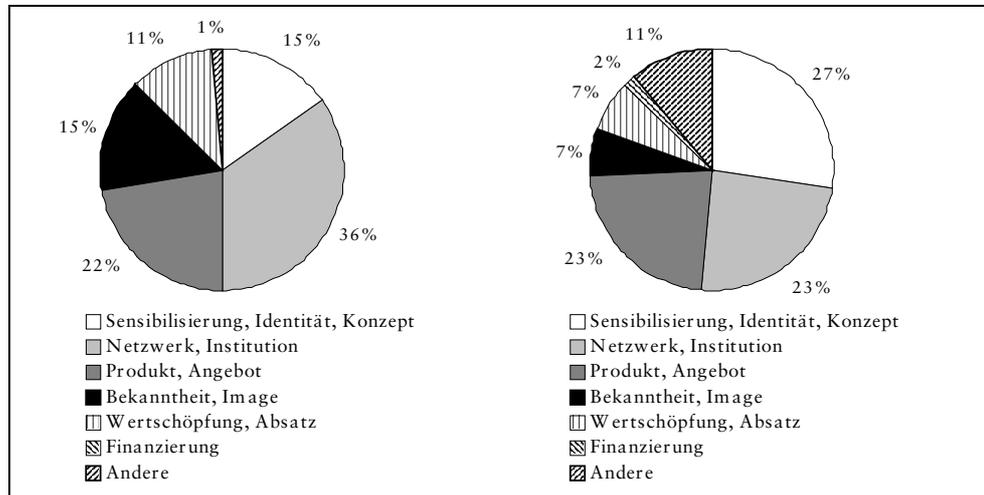
- Sicherstellung der Finanzierung eines Projekts
- Ziele auf der Ebene der Bewusstseinsbildung, namentlich die Motivation für ein Projekt, den Glauben an eigene Handlungsmöglichkeiten, die Identifikation mit dem Projekt oder einer Region
- Erstellung neuer Produkte und Angebote für den Markt
- Steigerung des Bekanntheitsgrades beziehungsweise Verbesserung des Images von Produkten, Dienstleistungen und der Region als Ganzes (auch ausserhalb der Region)
- Sicherung oder Erhöhung des Absatzes und/oder der Wertschöpfung, Sicherung beziehungsweise Schaffung von Arbeitsplätzen
- Unter der Kategorie „andere“ wurden Antworten zusammengefasst, die keiner der genannten Kategorien zugeordnet werden konnten. Dabei handelte es sich grösstenteils um sehr allgemeine, für eine Zuordnung zu wenig präzise Formulierungen wie zum Beispiel „Förderung des Tourismus“.

Darstellung D 4.5 fasst das Resultat dieser Auswertung für die antwortenden LAV- und Regio-Plus-Projekte zusammen. Bezüglich Regio Plus wird deutlich, dass in erster Linie eine Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung, ein Netzwerkaufbau und die Bereitstellung von Produkten realisiert werden konnten. Nur 7 Prozent der bisher erreichten Ziele beziehen sich auf weiter unten in der Wirkungskette stehende Effekte wie eine höhere Bekanntheit oder wirtschaftliche Effekte (Wertschöpfung, Arbeitsplätze). Die wirtschaftlichen Erfolge sind sehr allgemein formuliert, ohne den konkreten Projektbeitrag zu benennen.²⁷

Bei LAV-Projekten steht der Netzwerkaufbau im Vordergrund. Es folgen mit deutlichem Abstand die Bereitstellung von Produkten und die Steigerung des Bekanntheitsgrades. Im Vergleich zu Regio-Plus-Projekten werden hier auch häufiger wirtschaftliche Wirkungen angegeben. Allerdings ist die Häufigkeit der angegebenen erreichten Marktziele im Vergleich zu den anderen Zieldimensionen auch bei LAV-Projekten deutlich gering.

²⁷ Nur wenige Projekte benennen den Beitrag indem sie etwa auf eine nachweisbare Erhöhung der Übernachtungszahlen hinweisen, häufiger sind Formulierungen wie „Erhöhung der Wertschöpfung“.

D4.5: Erreichte Ziele bei LAV- und Regio-Plus-Projekten



Vgl. auch DA 3.3 in Anhang A3

Ist dieses Resultat damit zu erklären, dass die Mehrzahl der Projekte erst eine kurze Laufzeit aufweist und wirtschaftliche Effekte sich erst später einstellen werden? Die Auswertung in Darstellung D 4.6 zeigt, dass diese Erklärung nur zum Teil zutrifft. Zwar ist der Anteil der erreichten wirtschaftlichen Ziele bei abgeschlossenen Projekten geringfügig höher als bei den noch laufenden Projekten. Aber auch bei den abgeschlossenen Projekten werden vor allem Sensibilisierungs- und Bewusstseins-effekte sowie der Aufbau neuer Angebote als wichtige Erfolge ausgewiesen. Deutlich weniger häufig ist bei den abgeschlossenen Projekten im Vergleich zu den noch laufenden Projekten der erfolgreiche Aufbau von Netzwerken. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Netzwerke aus der Sicht abgeschlossener Projekte als Mittel zum Zweck erscheinen. Sie werden deshalb in der Wirkungsbeurteilung weniger gewichtet und/oder haben sich nach Abschluss des Projekts wieder aufgelöst. Für diese Interpretation spricht auch die Analyse der Projektdossiers. Während der Massnahmenrealisierung werden zwar Netzwerke aufgebaut, nach Projektende scheinen jedoch meist nur die Beziehungen zwischen der Kerngruppe bestehen zu bleiben.

D 4.6: Erreichte Ziele bei laufenden und abgeschlossenen Projekten

	abgeschlos- sen		laufend seit 1999 und länger		laufend seit 2000 und 2001		Total	
	An- zahl	%	An- zahl	%	An- zahl	%	An- zahl	%
Sensibilisierung, Identität, Bewusstseinsaufbau, Konzept	15	23	35	26	28	25	78	25
Netzwerk, Institution	9	14	32	24	34	30	75	24
Produkt, Angebot	15	23	30	22	21	19	66	21
Bekanntheit, Image	7	11	14	10	6	5	27	9
Wertschöpfung, Absatz	7	11	10	7	7	6	24	8
Finanzierung	0	0	2	2	2	2	4	1
Andere	11	17	12	9	15	13	38	12

Erreichte Ziele aus Sicht der Vollzugsträger

Grundsätzlich äusserten sich die Vollzugsakteure positiv zu den Wirkungen der Projekte. Immerhin deckt sich die Beurteilung in Bezug auf die Art der erreichten Ziele weitestgehend mit der eben dargestellten Einschätzung der befragten ProjektnehmerInnen. Die Projekte hätten sicher sehr wirksame Effekte im Bereich des Erfahrungsgewinns sowie der regionalen Bewusstseinsstärkung (Letzteres gerade im Hinblick auf das Aufzeigen und die Mobilisierung brachliegender Potenziale). Auch der vom Programm angestrebte Vernetzungseffekt sei sicher in allen Projekten vorhanden, sowohl bei der Aufbauphase wie auch bei der Umsetzung.

Weniger deutlich ist die Lage bei den Wirkungen, welche die aufgebauten Netzwerke erbringen. Trotz positiver Stimmen ist diesbezüglich die Einschätzung der befragten Vollzugsträger weniger optimistisch. Die meisten können hier keine Einschätzung abgeben, die sie auf konkrete und eindeutig identifizierbare Wirkungen beziehen würden und sind deshalb bei entsprechenden Aussagen zurückhaltend.

Beurteilung der Wirkungen aus Sicht der regionalen Fallstudien

Die regionalen Fallstudien bestätigen das gewonnene Bild weitgehend. An den Workshops bestand die nahezu einhellige Meinung, wonach in fast allen Projekten Wirkungen zu verzeichnen sind. Auch hier stand der Gewinn an Erfahrung und Kompetenzen sowie eine verstärkte/vertiefte Vernetzung und die Stärkung des regionalen Bewusstseins

oder der regionalen Identität im Zentrum. Dieser Effekt sei bedeutend und spiele selbst dann, wenn die Projekte scheitern beziehungsweise wichtige Ziele nicht erreichen würden. Auch in diesem Fall könnten nämlich wertvolle Lernerfahrungen gesammelt werden. Um Frustrationen zu vermeiden, sei es allerdings wichtig, den Netzwerkaufbau und die Lerneffekte bewusst zu machen und im Rahmen anderer Projekte zu nutzen.

Die Workshop-TeilnehmerInnen hatten in den meisten Fällen Mühe, deutliche (wirtschaftliche) Wirkungen der Netzwerke und der von ihnen getragenen Projekte zu identifizieren. Zwar gibt es Ausnahmen, in welchen zum Beispiel eine klare Umsatzsteigerung eines Produktes erkennbar ist. Insgesamt dominieren aber auch hier unsichere und diffuse Meinungsäußerungen, allerdings mit positiver Tendenz. Es sei allenfalls, zum Beispiel auf Grund von Plausibilitätsüberlegungen möglich, die Existenz solcher Wirkungen zu begründen, ohne präzise zu bestimmen, wie breit, in welchem Umfang und wie langfristig diese seien.

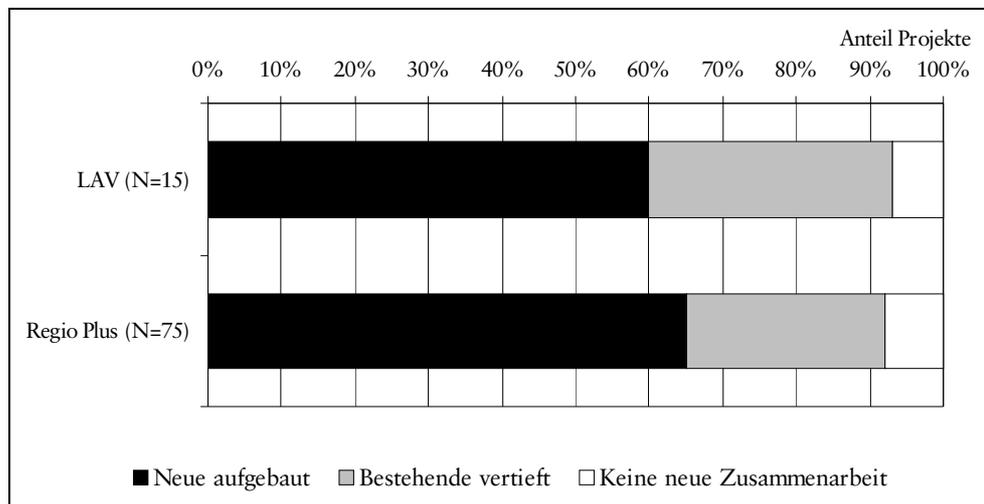
Generell etwas skeptischer beurteilt werden die Wirkungen von den befragten Regionalexperten. Die Skepsis betraf vor allem die direkten Effekte. Zwar wurden einigen Projekten durchaus entsprechende Effekte zugebilligt. Bei der Mehrheit der diskutierten Projekte wurde jedoch konstatiert, dass damit keine im regionalen Massstab relevanten direkten Wirkungen verbunden werden könnten. Dafür wurde umso stärker die Bedeutung der Bewusstseins-effekte und der Vernetzung hervorgehoben. Die Projekte vermögen offenbar am konkreten Beispiel aufzuzeigen, dass die Lage trotz immer schwierigerer globalwirtschaftlicher wie auch landwirtschafts- und regionalpolitischer Rahmenbedingungen nicht aussichtslos ist. Die Projekte demonstrierten, dass es an den regionalen Akteuren liegt, die sich bietenden Chancen konsequent zu nutzen. Zahlreichen Projekten wird hier eine eigentliche Signalwirkung zugesprochen. Viele Projekte seien aber noch nicht über dem Berg, die Zeit der Bewährung komme erst. In diesem Zusammenhang wurde hier von einem grossen Enttäuschungspotenzial gesprochen. Deshalb sei es wichtig, dass die Projekte auch längerfristig überlebten.

Insgesamt zeigt sich, dass die bisherigen Wirkungen schwerpunktmässig im Bereich der Bewusstseinsbildung und beim Netzwerkaufbau gesehen werden. Bezüglich der weitergehenden Wirkungen ist das Bild weniger eindeutig, in der Tendenz aber auch weniger optimistisch.

4.4.2 Netzwerkaufbau

Vor allem Regio Plus verfolgt das Ziel, den Aufbau regionaler Netzwerke zu unterstützen. Auch bei der LAV ist mit der Forderung nach der Mehrproduktevermarktung ein ähnliches Anliegen zumindest implizit vorhanden. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit der Aufbau der geforderten übergreifenden Zusammenarbeit tatsächlich gelungen ist. Bei der grossen Mehrheit der Projekte (92%) konnte eine solche Zusammenarbeit realisiert werden. Fast zwei Dritteln der Projekte ist es sogar gelungen, neue Kooperationen aufzubauen.

D 4.7: *Aufbau einer übergreifenden Zusammenarbeit*



Vgl. auch DA 3.5 in Anhang A3

Auch die befragten Vollzugsträger und die TeilnehmerInnen der regionalen Workshops beurteilen den im Rahmen der Programme erfolgten Netzwerkaufbau positiv. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang insbesondere die sehr positive Einschätzung der telefonisch befragten Regionalexperten. Im Bereich der überbetrieblichen und branchenübergreifenden Zusammenarbeit hätten die Projekte wirklich Pioniercharakter – noch vor wenigen Jahren hätten die Befragten selbst die jetzt realisierte Zusammenarbeit bisher weitgehend isolierter Akteure nicht für möglich gehalten.

Im Rahmen der regionalen Workshops wurde vor einer zu starken Ausrichtung auf den Aufbau neuer Netzwerke gewarnt. Zwar seien neue Netzwerke oft nötig, oft wäre es aber zweckmässiger, bestehende Netzwerke zu aktivieren, zu vertiefen und zu verbreitern. Es wurde darauf hingewiesen, dass es oft weder möglich noch sinnvoll sei, voll-

ständig neue Netzwerke zu schaffen. Hingegen können Regio-Plus-Projekte „schlafende“ Netzwerke wieder beleben und/oder zur „Vernetzung von Netzwerken“ führen, also Netzwerke verbinden, die sich bisher ignorierten.

Vorgebracht wurde auch die Forderung nach einer verstärkten Koordination der bestehenden Netzwerke. Dabei wurde auch explizit auf zu wenig ausgeschöpfte Synergien zwischen Projekten innerhalb Regio Plus und LAV sowie zwischen diesen Projekten und ähnlichen Initiativen im Rahmen anderer Bundesprogramme (InnoTour usw.) oder kantonalen Massnahmen hingewiesen. Angeregt wurde eine verstärkte Koordination im Rahmen informeller Veranstaltungen (ähnlich der im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Workshops), nicht etwa die Schaffung von institutionalisierten Meta-Netzwerken.

Vorteile der Kooperation in Netzwerken

Es versteht sich von selbst, dass der Aufbau von Netzwerken kein Selbstzweck sein kann und letztlich im Dienste der Zielsetzungen des gesamten Projekts und damit auch der Regionentwicklung stehen soll. Welches sind nun aus Sicht der Befragten die wichtigsten Vorteile, die sich aus diesen (neu) aufgebauten Kooperationen ergeben? Die Antwort dazu liefert Darstellung D 4.8. Es zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden Programmen, welcher eng mit den Zielsetzungen zu tun hat. Während LAV-Projekte vor allem die Vorbildfunktion in der Zusammenarbeit von Anbietern und die Verlängerung der regionalen Wertschöpfungskette sehen, steht für die Regio-Plus-Projekte im Vordergrund, dass ohne Kooperation die Zielerreichung insgesamt und der Ausbau des regionalen Produkte- und Dienstleistungsangebotes nicht möglich gewesen wäre.

D 4.8: Wichtige Vorteile der Zusammenarbeit

	LAV (N=14)		Regio Plus (N=57)		Total (N=71)	
	An- zahl	%*	An- zahl	%*	An- zahl	%*
Zielerreichung wäre ohne Kooperation unmöglich	3	21	19	33	22	31
Ausbau des regionalen Produkte- und Dienstleistungsangebotes	2	14	17	30	19	27
Initiierung einer über das Projekt hinausreichenden Zusammenarbeit	0	0	12	21	17	24
Projekt hat Vorbildfunktion für die Zusammenarbeit von Produzenten und/oder Dienstleistungsanbietern	6	43	10	18	16	23
Zugang zu Wissen und innovativen Ideen	2	14	13	23	15	21
Verlängerung der regionalen Wertschöpfungskette	5	36	7	12	12	17
Stärkung des regionalen Zusammengehörigkeitsgefühls	2	14	9	16	11	16
Projekt gewinnt an Durchschlagskraft und Ansehen	1	7	8	14	9	13
Verstärkte Identifikation der BewohnerInnen mit Kultur, Geschichte und Landschaft	0	0	9	16	9	13
Mobilisierung der nötigen kritischen Masse	1	7	5	9	6	9
Projekt hat Vorbildfunktion für Zusammenarbeit der Behörden	0	0	4	7	4	6
Andere	0	0	1	2	1	1

*Prozent der antwortenden Projekte mit entsprechendem wichtigem Vorteil. Die Befragten konnten maximal zwei Vorteile auswählen.

Schwierigkeiten der Zusammenarbeit

Selbstverständlich sind mit der Zusammenarbeit auch Schwierigkeiten verbunden. Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den untersuchten Programmen. Bei LAV-Projekten bilden Konflikte bezüglich der Projektziele, die Möglichkeit des Trittbrettfahrens und das Konkurrenzverhältnis unter den beteiligten Partnern die grössten Probleme. Bei Projekten von Regio Plus ist das Bild weniger eindeutig. Neben Konflikten um die Projektziele ergibt sich aus der Zusammenarbeit bei fast einem Drittel der antwortenden Projekte das Problem komplizierter und zeitraubender Abläufe.

D 4.9: Schwierigkeiten der Zusammenarbeit

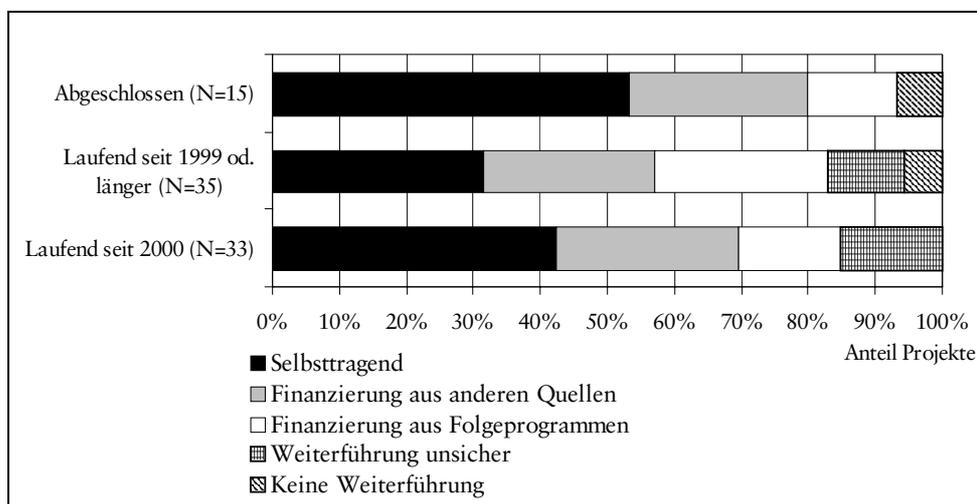
	LAV (N=9)		Regio Plus (N=50)		Total (N=59)	
	An- zahl	%*	An- zahl	%*	An- zahl	%*
Komplizierte und zeitraubende Abläufe	2	22	14	28	16	27
Konflikte bezüglich inhaltlicher Ziele	5	57	16	32	21	36
Konflikte bezüglich Vorgehen und Arbeitsweisen		0	8	16	8	14
Konflikte bezüglich finanzieller Fragen	1	11	10	20	11	19
Konkurrenzverhältnis unter beteiligten Partnern	3	33	11	22	14	24
Trittbrettfahrer	4	44	11	22	15	25
Einseitige Profilierung einzelner Personen/Organisationen	1	11	8	16	9	15
Andere	1	11	6	12	7	12

*Prozent der antwortenden Projekte mit entsprechender wichtiger Schwierigkeit. Die Befragten konnten maximal zwei Schwierigkeiten auswählen.

4.4.3 Überlebensfähigkeit der Projekte

Eines der zentralen Anliegen beider Programme ist, dass die gestarteten Projekte auch nach Auslaufen der finanziellen Unterstützung des Bundes weiterbestehen (Impulswirkung). Wir halten dieses für eines der wenigen zugleich aussagekräftigen wie auch überprüfbaren Kriterien zur Beurteilung der längerfristigen Wirksamkeit der beiden Programme.

D 4.10: Weiterführung von Projekten nach Auslaufen der Bundesunterstützung



Vgl. auch DA 3.6 in Anhang A3

Vor allem die Bilanz der bereits abgeschlossenen Projekte ergibt eine sehr hohe „Überlebensquote“ der Projekte. Nach Angaben der Befragten überleben um die 80 Prozent der Projekte. Von den Projekten mit abgelaufener Regio-Plus- beziehungsweise LAV-Unterstützung ist bisher erst eines nicht weitergeführt worden (Stand Dezember 2001).²⁸

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass ein Teil der als „selbsttragend“ deklarierten Projekte weiterhin öffentliche Unterstützung geniessen, allerdings nicht von Seiten des Bundes. Zudem wird ein beträchtlicher Teil (8 von 14 Projekten) nach Auslaufen der Bundesunterstützung nur in reduziertem Mass weitergeführt (vgl. dazu D 4.11). Gemäss einer Analyse der Schlussberichte wird nur eines der bisher abgeschlossenen Projekte kommerziell selbsttragend und in ähnlichem Umfang wie während der Bundesunterstützung weitergeführt.

²⁸ Im November 2002 wird zudem ein LAV-Projekt abgeschlossen, dass mit Sicherheit nicht aus anderen Mitteln weitergeführt werden kann.

D4.11: Weiterführung von Projekten: Vergleich Befragung mit Analyse der Schlussberichte

	Quelle	
	Befragung	Schlussberichte
Projekt wird nicht weitergeführt	1	0
Projekt selbsttragend	8	6 (davon 5 reduziert)
Finanzierung aus anderen Quellen (inkl. Folgeprogramme)	6	8 (davon 3 reduziert)

Überlebensfähigkeit aus Sicht der befragten Vollzugsträger

Nach Ansicht der befragten Vollzugsträger nähern sich eine Vielzahl von Projekten und damit auch das Förderprogramm rasch der entscheidenden Phase, in welcher die Frage nach der Zukunft gestellt werden muss. Die meisten Vollzugsträger äusserten sich bezüglich dieser Zukunftsperspektive eher skeptisch. Es sei schwierig, die langfristige Überlebensfähigkeit zu sichern und die notwendige kritische Masse zu entwickeln.

Es könnte gut sein, dass viele Projekte versuchen, einen Antrag für ein Nachfolgeprojekt einzureichen. Wenige Projekte werden zu nachhaltigen Ergebnissen führen, falls nach dem Auslaufen der Unterstützung von Regio Plus oder LAV nicht anderweitige Finanzspritzen organisiert werden können.

Es wurde aber auch verschiedentlich darauf hingewiesen, dass das Konzept der langfristigen Überlebensfähigkeit eines Projekts nicht zu eng definiert werden dürfe. Die meisten Projekte generierten keine an sich existenzsichernde Einnahmen und ein massiver direkter Einsatz von privater Seite ist in der Regel nicht zu erwarten. In den meisten Fällen läuft die Finanzierung deshalb zumindest teilweise über den Einsatz von regionalen und/oder kantonalen öffentlichen oder halb-öffentlichen Akteuren (Gemeinden, Verbänden, Regionen usw.).

Insgesamt fällt auf, dass die befragten Vollzugsträger bezüglich der längerfristigen Überlebensfähigkeit der Projekte viel pessimistischer sind als die Projektträger in den Schlussberichten und die TeilnehmerInnen an den Workshops. Dies ist nur zu einem geringen Teil auf einen besseren beziehungsweise schlechteren Informationsstand der einen oder anderen Seite zurückzuführen. Aus Sicht der Evaluatoren hängt dies vor allem damit zusammen, dass für die Bewertung der Überlebensfähigkeit

unterschiedliche Massstäbe angewandt werden. Dies kann angesichts der Vagheit des Programms von Regio Plus in diesem Punkt eigentlich nicht überraschen. Während die einen hier eher den kommerziellen Erfolg und die Grössenordnung der in den Projekten erzielten Wertschöpfung vor Augen haben, ist das Ziel nach Ansicht anderer bereits erreicht, wenn die Projekte oder Ableger nach Auslaufen der Unterstützung von Regio Plus noch aktiv sind, selbst wenn die entsprechenden Aktivitäten weiterhin zu wesentlichen Teilen aus öffentlichen Geldern finanziert werden.

Entsprechend muss auch die bisherige Bilanz von Regio Plus ambivalent bleiben. Falls dieses Programm wirklich will, dass die Projekte ohne (wesentliche) Unterstützung durch öffentliche Gelder auf dem Markt bestehen, ist die bisherige Bilanz mässig. Falls aber die Finanzierungsfrage als weniger relevant betrachtet wird und in erster Linie die Fortsetzung der Aktivitäten nach Auslaufen der Regio-Plus-Unterstützung als Nagelprobe für die Nachhaltigkeit der Projekte gilt, fällt die Bilanz positiv aus.

4.5 Erfolgsfaktoren

Wir haben auf der Grundlage der von Schäfer (1997) formulierten Erfolgs- und Misserfolgspositionen für Regio-Plus-Projekte eine Reihe von Aussagen formuliert und diese den befragten ProjektnehmerInnen vorgelegt. Die Darstellung D 4.12 zeigt den durchschnittlichen Erfüllungsgrad dieser Erfolgspositionen. Die Befragten mussten für jede der genannten Aussagen angeben, ob die Aussage für ihr Projekt zutrifft, eher zutrifft, eher nicht zutrifft oder nicht zutrifft.

D4.12: Zutreffen von Erfolgsfaktoren durch ProjektnehmerInnen

	LAV		Regio Plus		Total	
	Anzahl	Mittelwert in %	Anzahl	Mittelwert in %	Anzahl	Mittelwert in %
Unser Projekt verfügt über eine durchdachte Umsetzungsstrategie.	N=16	90	N=64	81	N=80	83
Die Form der gewählten Trägerschaft (Rechtsf. wie Verein, Genossenschaft usw.) ist geeignet für unser Projekt.	N=13	74	N=59	84	N=72	82
Das Projekt verfolgt kontinuierliche Informationsanstrengungen für Entscheidungsträger und die breite Öffentlichkeit.	N=16	79	N=62	78	N=78	79
Es ist gelungen, die relevanten Partner einzubinden, ohne das Projekt dadurch zu überladen/zu lähmen.	N=16	88	N=60	76	N=76	78
Wir verfügen über eine transparente Zeitplanung mit realistischen Terminen.	N=16	81	N=63	74	N=79	75
Unser Projekt zeichnet sich durch eine realistische Finanzplanung für die gesamte Projektdauer aus.	N=15	78	N=61	73	N=76	74
Das Projekt wird von einem stabilen Konsens der Beteiligten getragen.	N=15	80	N=61	72	N=76	74
Unser Projekt verfügt über überprüfbare, qualitative Zielsetzungen.	N=15	78	N=62	72	N=77	73
Unser Projekt zeichnet sich durch klare und eindeutige Kompetenzabgrenzungen aus.	N=16	79	N=58	70	N=74	72
Unser Projekt verfügt über messbare, quantitative Zielsetzungen.	N=15	69	N=61	61	N=76	63
Unser Projekt ist optimal mit ähnlichen Projekten in Region und Kanton koordiniert.	N=11	73	N=52	58	N=63	60
Das Projekt verfügt über genügend Ressourcen für die Aufgaben des Managements und der Administration.	N=12	58	N=63	60	N=75	60
Unser Projekt basiert auf einer fundierten Marktanalyse.	N=13	56	N=58	52	N=71	53
Wir tauschen unsere Erfahrungen regelmässig mit anderen, ähnlich gelagerten Projekten aus.	N=11	67	N=59	50	N=70	52
Wir haben keine grossen Schwierigkeiten, private Mittel zu mobilisieren.	N=16	67	N=60	39	N=76	45
Unsere Projektleitung war nicht zum ersten Mal für die Konzeption und das Management eines derartigen Projekts verantwortlich.	N=16	60	N=61	32	N=77	38

Die Befragten wurden nach dem Zutreffen der aufgeführten Aussagen beziehungsweise Erfolgsfaktoren gefragt. Die Antworten wurden folgendermassen codiert: trifft zu = 100%; trifft eher zu = 67%, trifft eher nicht zu = 33%, trifft nicht zu = 0%.

Es fällt auf, dass vor allem bei Regio-Plus-Projekten bei vielen Aussagen beziehungsweise Erfolgsfaktoren der kritische Wert von 67 Prozent, welcher der Antwort „trifft eher zu“ entspricht, nicht erreicht wird. Die entsprechenden Werte sind in der Tabelle fett gedruckt. Die grössten Lücken bestehen gemessen an den Aussagen der ProjektnehmerInnen bei der Erfahrung der Projektleitung, bei der Akquisition privater Mittel, beim Erfahrungsaustausch und bei der Marktanalyse. Letzteres gilt auch für LAV-Projekte. Nicht optimal ist bei vielen Projekten, immer gemäss Einschätzung der Projektverantwortlichen selbst, zudem die Verankerung messbarer Zielsetzungen, die Koordination mit anderen Projekten und die Verfügbarkeit von Managementressourcen.

Wir haben die Thematik der Erfolgsfaktoren auch mit den befragten Vollzugsträgern diskutiert und anlässlich der regionalen Workshops thematisiert. Dabei wurde die Diskussion auf diejenigen Punkte fokussiert, bei welchen die verbreitetsten Defizite bestehen. Von Programmleitung und ProjektträgerInnen unbeeinflussbare Rahmenbedingungen wurden von der Diskussion ausgeschlossen. Folgende Erfolgspositionen kristallisierten sich heraus:

- Die Kopplung mit dem regionalen, überregionalen, nationalen und internationalen Kontext ist konsequent sicherzustellen. Beschränkte Einzelprojekte haben keine Überlebenschancen. Angesprochen ist vor allem eine ungenügende Marketingstrategie, die zu oft auf den Verkauf von (einigen wenigen) isolierten Produkten auf einem regionalen Markt abstelle. Vonnöten sei aber sowohl bei Landwirtschafts- wie auch bei Tourismusprojekten eine Anbindung an überregionale Vermarktungsstrukturen und eine Integration in attraktive Gesamtpakete. Deshalb seien Verbindungen zu grösseren Organisationen wichtig, welche die Angebote in weiteren Kreisen verwerten und verbreiten können (vor allem im Hinblick auf die Zeit nach Auslaufen der Bundesbeiträge). In diesem Zusammenhang wurde auch oft betont, dass Synergien mit anderen regionalen Initiativen und Instrumenten zu suchen, eine gute Einbettung in kantonale und regionale Strategien zu sichern und einer Verzettelung der Kräfte noch energischer entgegenzutreten seien. Dieser Punkt wurde nicht nur von den befragten Vollzugsträgern, sondern auch im Rahmen der regionalen Workshops als eigentlicher Schlüsselfaktor beziehungsweise als oft zentrale Schwäche bezeichnet.

- Ebenfalls hervorgehoben wurde die Bedeutung eines professionellen Managements und Marketings mit entsprechenden Ressourcen. Die meisten Projekte entwickeln (oder beschaffen sich) die notwendigen Management- und Marketing-Kompetenzen und Kapazitäten, aber es bräuchte doch mehr Professionalität. In diesem Zusammenhang wurde vor allem an den regionalen Workshops der Mangel an einer gezielten Unterstützung (Management, Marketing usw.) hervorgehoben. Dabei gelte zu vermeiden, dass die Projekte von „teuren“ Profi-Managern abhängig werden, die nur dank den Bundesbeiträgen zu zahlen sind, die Zukunft nach den Bundesbeiträgen aber nicht vorbereiten. An den regionalen Workshops kam zudem zum Ausdruck, dass in diesem Bereich nicht nur oder nicht einmal in erster Linie ein Kompetenzproblem bestehe. Zum Teil gehe es einfach um die fehlende Verfügbarkeit von Managementressourcen, zum Beispiel weil die an sich kompetenten ProjektleiterInnen ein Regio-Plus-Projekt bloss im Nebenamt führen.
- Wichtig sei auch, dass die Projekte über eine Trägerschaft mit klarer Rechtsform und formeller Aufteilung der Verantwortlichkeiten verfügten. Eine Kerngruppe von überzeugten und engagierten Leuten sei wichtig. Das erfolgsfördernde Potenzial dieses Faktors wurde vor allem in den regionalen Workshops auch durchaus ambivalent beurteilt. Wenn sich Projekte zu stark auf eine solche Kerngruppe abstützten, sei diese spätestens nach Auslaufen der Bundesunterstützung erschöpft. Es fehle dann eine tragfähige Basis für die Weiterführung.
- Als wichtiger, in der Umfrage nicht direkt angesprochener und auch in verschiedenen Projekten nicht in ausreichendem Masse vorhandener Erfolgsfaktor wurde von verschiedenen befragten Vollzugsträgern die frühzeitige Entwicklung einer längerfristigen, von Bundesgeldern unabhängigen Perspektive genannt. Noch stärker wurde dieser Punkt im Rahmen der regionalen Workshops betont. Verschiedenen Projektträger ist offenbar zu wenig bewusst, dass die Unterstützung des Bundes ausläuft. Sie vertrauen darauf, dass sich das Projekt in Zukunft gegebenenfalls auch unter anderem Namen und aus anderen Quellen finanzieren lasse. Ein Problem stellt sicher auch die Tatsache dar, dass viele ProjektnehmerInnen nicht genau wissen, wie sie mit dieser Frage umgehen, beziehungsweise entsprechende brauchbare Konzepte entwickeln könnten.

- Ein Erfolgsfaktor der spezifisch die LAV-Projekte betrifft und angesichts der Förderkriterien der LAV besonders relevant ist, betrifft den Marketing-Mix. Gemäss LAV kann nur die Marketingkommunikation und die damit verbundene Marktforschung unterstützt werden. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen zeichnet sich ab, dass Kommunikationsmassnahmen allein nichts bringen. Ein LAV-Projekt muss voraussichtlich im Jahr 2002 trotz eines sehr hohen Bekanntheitsgrades der regionalen Marke abgebrochen werden. Offenbar scheitert dieses Projekt an einem unausgewogenen Marketing-Mix, wobei insbesondere der Aufbau tragfähiger vorgelagerter Strukturen (Zusammenarbeit zwischen Produzenten, Verarbeiter, Verteiler) vernachlässigt wurde.

5 Synthese und Empfehlungen

Die vorliegende Untersuchung hatte zum Ziel, den Vollzug und soweit möglich auch bereits erste Wirkungen von Regio Plus und der Landwirtschaftlichen Absatzförderung auf regionaler Ebene zu analysieren. In diesem Kapitel fassen wir die aus unserer Sicht wichtigsten Erkenntnisse zusammen und formulieren darauf aufbauend einige Empfehlungen.

Die nachfolgende Synthese betont einige kritische Aspekte, was das grundsätzlich positive Gesamturteil der Zwischenevaluation aber keinesfalls relativieren soll. Insgesamt hat die Evaluation nämlich keine gravierenden Mängel im Vollzug der beiden Programme gezeigt, in mancher Hinsicht kann dieser im Vergleich zu anderen Bundesprogrammen sogar als vorbildlich bezeichnet werden. Da es sich bei der vorliegenden Untersuchung um eine Zwischenevaluation handelt, die Lernen im Vollzug ermöglichen und entsprechende Optimierungen anregen soll, erlauben wir uns dennoch, in der Synthese die kritischen Aspekte hervorzuheben.

Wir behandeln nacheinander das Programmkonzept (5.1), den Vollzug (5.2) und schliesslich die bisherigen Projektwirkungen (5.3). In jedem Teilkapitel werden zuerst die wichtigsten Ergebnisse zum jeweiligen Untersuchungsgegenstand präsentiert. Darauf aufbauend werden anschliessend entsprechende Empfehlungen dargelegt (E1-E9). Wir formulieren dabei sowohl kurzfristig, das heisst noch in der Laufzeit von Regio Plus (bis 2007) umsetzbare Empfehlungen, wie auch erst länger-

fristig, das heisst im Hinblick auf die „Neue Regionalpolitik“ beziehungsweise die Agrarpolitik 2007 umsetzbare Empfehlungen.

Die externen Evaluatoren sind sich bewusst, dass die Umsetzung der nachfolgenden Empfehlungen auf ausreichende personelle Ressourcen angewiesen ist und einen gewissen Ausbau der Personalressourcen auf Ebene des Bundes verlangen dürfte. In Anbetracht des Umfangs der zur Unterstützung der Projekte eingesetzten Gelder erachten die Evaluatoren eine massvolle Erhöhung der Personalressourcen als angemessen.²⁹ Es sogar davon auszugehen, dass mit dem entsprechenden Mehraufwand im Vollzug, insbesondere in der Projektbegleitung, das Potenzial der untersuchten Programme und der geförderten Projekte wesentlich besser ausgeschöpft werden kann.

5.1 Konzeption der Programme

Auf der Ebene des Programmkonzeptes konzentrierte sich die vorliegende Zwischenevaluation auf eine generelle Einschätzung der Stossrichtung der Programme und auf die vom Auftraggeber explizit gestellte Frage nach den Wirkungszielen und ihrer Operationalisierung. Im Folgenden beantworten wir die entsprechenden Fragen und leiten daraus die Empfehlungen ab.

5.1.1 Resultate

Wie ist die Stossrichtung der beiden Programme zu beurteilen?

Der prinzipielle Ansatz von Regio Plus und der Landwirtschaftlichen Absatzförderung ist weitgehend unbestritten. Die Evaluatoren teilen diese Ansicht. Zu begrüssen ist die Förderung regionalspezifischer Potenziale. Die Unterstützung der gemeinde-, branchen- und produktübergreifenden Kooperation wird als entscheidender Faktor für die Entfaltung dieser Potenziale angesehen. Richtig und von den Direktbetroffenen akzeptiert ist auch, dass die regionalpolitischen Mittel des Bundes ausschliesslich als Starthilfe für den Aufbau solcher Strukturen und Projekte eingesetzt werden und nicht als Dauersubvention für deren

²⁹ Das seco selbst schätzt den nötigen Zusatzaufwand auf circa vierzig Stellenprozente. Selbst mit einer entsprechenden Aufstockung der personellen Mittel erschien der Vollzugsaufwand im Vergleich zu anderen Programmen, die ähnlich angelegte Projekte fördern, eher bescheiden.

Betrieb. Gleiches gilt für die von Regio Plus geforderte finanzielle Eigenleistung der Projektträgerschaft.

Inwieweit ist das Programmkonzept als Grundlage für eine Operationalisierung von Wirkungszielen im Hinblick auf die Schlussevaluation geeignet?

Um diese Frage zu beantworten, sind die beiden Programme auf die Existenz entsprechender Zielsetzungen zu prüfen.

Bei Regio Plus wie auch bei der LAV fehlen bisher operationalisierte Wirkungsziele, an denen sich die Evaluation orientieren könnte (so genannte „evaluative Elemente“; vgl. Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997): Weder die LAV noch Botschaft oder Bundesbeschluss zu Regio Plus machen irgendwelche Angaben darüber, an welchen Messgrössen die Wirkungen der beiden Programme gemessen werden sollen. Noch weniger wird das angestrebte Niveau der Wirkungen definiert (Ausmass der Absatzsteigerung, Anzahl der gesicherten/geschaffenen Arbeitsplätze).

Die Vagheit von Wirkungszielen auf der Ebene der Outcomes (Beitrag zur Bewältigung des [landwirtschaftlichen] Strukturwandels) ist angesichts der Reichweite des Problems und der im Verhältnis dazu bescheidenen Mittel der Programme verständlich. Auf der Ebene der Impacts (Umsetzung und Wirkungen der Projekte) ist die Ausgangslage der beiden untersuchten Programme unterschiedlich.

Die Landwirtschaftliche Absatzförderung weist einen klaren Fokus auf. Es sollen durch die unterstützten Marketing-Massnahmen „positive Wirkung auf die Absatzmenge landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder auf den Produzentenpreis“ erzielt werden (SR 916.010). Es fehlen bisher aber noch konkrete Zielgrössen, das heisst Benchmarks wie Produkteabsatz oder zusätzliche Wertschöpfung pro Förderfranken.

Deutlich schwieriger ist die Lage bei Regio Plus, welches eine zugleich komplexere und vagere Zielsetzung als die LAV aufweist. Zielsetzungen auf der Impact-Ebene (Umsetzung und Wirkungen der einzelnen Projekte) sind im Bundesbeschluss zu Regio Plus zumindest implizit angesprochen, wenn definiert wird, welche Art von Projekten zu fördern sind (Projekte die Erwerbsmöglichkeiten schaffen oder sichern, Projekte mit Impuls- und Modellcharakter). Allerdings lassen die entsprechenden Formulierungen viel Interpretationsspielraum. Dies gilt insbeson-

dere für den nach Ansicht der Evaluatoren besonders wichtigen und auch in der Botschaft zum Bundesbeschluss betonten Impulscharakter der Projekte. Die bestehenden Grundlagen lassen weitgehend offen, ob nur Projekte, die nach der notwendigen Startfinanzierung ohne Subventionen auf dem Markt bestehen können, der Programmzielsetzung entsprechen oder ob und in welchem Masse darunter auch Projekte fallen, die nach Auslaufen der Finanzierung durch Regio Plus aus anderen öffentlichen Quellen (mit-)finanziert werden. Die Tatsache, dass Regio Plus Finanzhilfen und nicht Abgeltungen bereitstellt, spricht aber eher dafür, dass Regio Plus in erster Linie marktnahe Projekte unterstützen will, die nach der Anschubfinanzierung im Wesentlichen ohne öffentliche Gelder bestehen sollen.

Insgesamt scheint die Ableitung operationalisierter Wirkungsziele auf der Impact-Ebene auf Grund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen der LAV möglich. Die in vielen Teilen eher diffusen Zielsetzungen in den gesetzlichen Grundlagen von Regio Plus verlangen hierfür eine beträchtliche, bisher noch nicht erbrachte Interpretationsleistung.

5.1.2 Empfehlungen

Auf Grund der Ergebnisse der Zwischenevaluation zur Konzeption der beiden Programme lassen sich die folgenden Empfehlungen formulieren.

E1 **Operationalisierung der Wirkungsziele angehen und Monitoring abgeschlossener Projekte einführen (kurzfristig umsetzbar)**

Die zuständigen Bundesbehörden sollten im Hinblick auf die Schlussevaluation die Operationalisierung der Wirkungen von Regio Plus und LAV möglichst rasch an die Hand nehmen. Darauf aufbauend soll für Projekte mit abgeschlossener Bundesunterstützung ein einfaches aber konsequentes Monitoring initiiert werden. Für Projekte, die in den kommenden Jahren lanciert und zum Zeitpunkt der Schlussevaluation noch nicht abgeschlossen sein werden, schlagen wir die konsequente Operationalisierung von projektspezifischen Zielen und die Überprüfung entsprechender Leistungen und Wirkungen im Rahmen der Berichterstattung vor. Die Ergebnisse bilden nicht nur eine Grundlage der Schlussevaluation, sie dienen dem Bund und den Projektverantwortlichen auch als Grundlage für die Steuerung noch laufender Projekte.

Am dringlichsten ist eine quantitative Operationalisierung für die Ebene der Wirkungen der geförderten Projekte (Impact). Ausgehend von der plausiblen Überlegung, dass ein hoher Anteil wirksamer Projekte den bestmöglichen Beitrag zur Unterstützung des Strukturwandels erbringt, dürften in der Schlussevaluation des Programms auch Aussagen dazu möglich sein, ob und allenfalls in welcher Masse die Programme zur Bewältigung des (land-)wirtschaftlichen Strukturwandels beitragen konnten.

Bei der Operationalisierung von Impact-Zielen ist der unterschiedliche Fokus der beiden Programme zu berücksichtigen.

Insbesondere bei Regio Plus stellt die Operationalisierung von Wirkungszielen auf der Ebene der Impacts angesichts der komplexeren Zielsetzungen der geförderten Projekte eine Herausforderung dar. Auf Grund der Erfahrungen im Rahmen dieser Zwischenevaluation lassen sich aber einige Eckpunkte hierfür bereits jetzt zur Diskussion stellen:

- Wie in der vorliegenden Evaluation sollte der erfolgte Netzaufbau ein erstes Kriterium zur Beurteilung der Impacts darstellen. Da es sich beim Netzaufbau in der Wirkungslogik von Regio Plus „nur“ um ein Mittel zum Zweck handelt, sollte der Schwerpunkt der Wirkungsmessung in der Schlussevaluation aber auch stark auf die beiden folgenden Punkte gelegt werden.
- Die Überlebensfähigkeit der Projekte bei Regio Plus ist ins Zentrum der Impact-Analyse zu stellen. Dafür müssen die Bundesbehörden definieren, ob nur Projekte, die nach der notwendigen Startfinanzierung ohne Subventionen auf dem Markt bestehen können der Programmzielsetzung entsprechen oder ob und in welcher Masse darunter auch Projekte fallen, die aus anderen öffentlichen Quellen (mit-)finanziert werden. Um eine geeignete Grundlage für die Schlussevaluation zu schaffen, sollte möglichst umgehend für diejenigen Projekte, die bereits abgeschlossen sind oder in den nächsten Jahren abgeschlossen werden, ein einfaches Monitoring aufgebaut werden.

Die Operationalisierung von „Nachhaltigkeitswirkungen“ und ein entsprechendes Monitoring abgeschlossener Projekte ist nicht nur im Hinblick auf die Schlussevaluation nützlich. Wichtig erscheinen diese auch im Hinblick auf die Auswahl der zu fördernden Projekte

und im Hinblick auf die Kommunikation gegenüber (potenziellen) Gesuchstellern.

Darstellung D 5.1 zeigt einen Ansatz, wie man bei der Operationalisierung der Nachhaltigkeit der abgeschlossenen Projekte vorgehen könnte. Die in der Tabelle aufgeführten Zielwerte (Spalte ganz rechts) haben illustrativen Charakter und sollen verdeutlichen, dass die Operationalisierung der Überlebensfähigkeit geförderter Projekte Spielräume aufweist und deshalb ausgehandelt werden muss.

D 5.1: *Beispielhafte Operationalisierung wichtiger Impacts von Regio Plus*

Kriterium	Indikator	Ziel
Weitergeführte Projekte ein/zwei Jahr/e nach Auslaufen der Unterstützung durch Regio Plus	Anteil an insgesamt geförderten Projekten*	Über 50%
	Budgets der weitergeführten Projekte	Durchschnittlich mindestens 75% des Budgets während Förderphase
Finanzierung weitergeführter Projekte	Anteil der Finanzierung durch die öffentliche Hand	Durchschnittlich maximal 50% öffentliche Mittel Zwei Drittel der Projekte mit einem Anteil privater Mittel von über 50% Ein Drittel der Projekte kommerziell selbsttragend (keine öffentlichen Beiträge)

*Diese Operationalisierung wird für die *abgeschlossenen* Projekte vorgeschlagen. Als weitergeführt gelten auch Folgeprojekte, welche nachweislich direkt und hauptsächlich auf ein Regio-Plus- bzw. LAV-Projekt zurückgehen.

- Für Projekte, die in nächster Zeit bewilligt werden und erst nach der Schlussevaluation abgeschlossen werden, sollen soweit möglich die direkten und projektspezifischen Leistungen und Wirkungen der Projekte berücksichtigt werden. Dazu sollen soweit irgendwie möglich mit den Projektverantwortlichen im Rahmen der Projektgesuche für verschiedene Projektphasen jeweils quantitative und qualitative Leistungs- und Wirkungsziele vereinbart und im Rahmen der Berichterstattung überprüft werden (vgl. dazu Empfehlung E4).

Bei der LAV ist auf Grund des engeren, klar marktorientierten Fokus des Programms sogar denkbar, die im Rahmen der Berichterstat-

tung der Projekte auch bereits angelegte Quantifizierung (Absatzmengen usw.) auf der Ebene des gesamten Programms zu aggregieren und entsprechende Zielsetzungen zu formulieren. Zu definieren sind aber noch Zielgrößen, das heisst Benchmarks wie Produkteabsatz oder zusätzliche Wertschöpfung pro Förderfranken.

- Damit erhält auch die Schlussevaluation brauchbare Grundlagen für die Beurteilung der (ersten) Wirkungen von Projekten, die noch nicht abgeschlossen sind. Angesichts der grossen Vielfalt an Regio-Plus-Projekten halten wir es aber nicht für angemessen, hierfür ein Set von Wirkungsindikatoren zu definieren, welche für alle Regio-Plus-Projekte gleichermaßen verbindlich sind.

Auf eine Operationalisierung der Zielsetzungen auf der Ebene der Outcomes (Strukturwandel, regionale Wirtschaftsentwicklung) ist bei beiden Programmen zu verzichten. Zwar stellt die Formulierung entsprechender Indikatoren und Zielsetzungen eine lösbare Aufgabe dar. Hingegen wird es kaum möglich sein, eine Untersuchungsanlage zu entwickeln, welche den Beitrag der geförderten Projekte zu den gemessenen Veränderungen zuverlässig und trennscharf zu anderen Einflüssen messen kann.

E2 Regio Plus und LAV als Modell für die Neue Regionalpolitik des Bundes nutzen (längerfristig umsetzbar)

Das Design der „Neuen Regionalpolitik“ für die Zeit nach Auslaufen des Bundesbeschlusses zu Regio Plus wird gegenwärtig in einer Expertengruppe des Bundes diskutiert. Neben der „impliziten“ Regionalpolitik mit dem Neuen Finanzausgleich (NFA) als wichtigstem Instrument ist darin der Bund auch weiterhin als Träger einer „expliziten Regionalpolitik“ vorgesehen. Die Resultate der vorliegenden Zwischenevaluation sprechen dafür, dass „regionalpolitische Instrumente der zweiten Generation“ wie Regio Plus in Zukunft ein noch wichtigeres Standbein der Regionalpolitik darstellen sollten (vgl. dazu auch Thierstein/Behrendt, 2001, S. 27ff).

Für eine solche Interpretation spricht insbesondere, dass Regio Plus von den befragten Vollzugsträgern fast einhellig als geeignete, wenn auch (zu) schwache Strategie angesehen wird, dem allgemeinen Abwärtstrend der ländlichen Regionen entgegenzutreten. Allerdings ist die Laufzeit des Programms noch zu kurz um definitiv abzuschätzen, ob

sich diese Hoffnungen auch erfüllen. Für eine besser abgestützte Beurteilung der Wirkungen von Regio Plus, insbesondere der Überlebensfähigkeit der geförderten Projekte, müssen deshalb die Resultate der Schlussevaluation abgewartet werden. Die Evaluatoren sind aber der Ansicht, dass die Aussichten gut sind, wenn die in den nächsten Abschnitten dargestellten Feinkorrekturen im Vollzug des Programms vorgenommen werden. Diese Korrekturen und die damit gemachten Erfahrungen weisen weit über die restliche Laufzeit von Regio Plus hinaus. Sie sind als Investition in die regionalpolitische Zukunft anzusehen.

E3 Der Formulierung von überprüfbaren Wirkungszielen ist im Rahmen der Neuen Regionalpolitik von Anfang an grosses Gewicht beizumessen (längerfristig umsetzbar)

Es ist darauf zu achten, dass sich die zukünftige „explizite Regionalpolitik“ des Bundes an griffigen Wirkungszielen orientiert. Besonders zu achten ist dabei auf explizite Zielsetzungen, welche realistisch und überprüfbar sind. In den entsprechenden Gesetzen sollte zumindest verbindlich geregelt werden, dass diese Zielsetzungen vor oder unmittelbar nach dem Programmstart operationalisiert werden.

5.2 Leistungen der Vollzugsorgane

In den folgenden Abschnitten beurteilen wir die Leistungen der Vollzugsorgane und formulieren entsprechende Empfehlungen.

5.2.1 Resultate

Wie stellt sich das Profil der bewilligten Projektanträge dar?

Bis Ende 2001 genehmigte das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) im Rahmen von Regio Plus 78 Projekte, für welche Finanzhilfen von insgesamt rund 29 Millionen Franken gesprochen wurden. Für regionale Projekte im Rahmen der LAV bewilligte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zwanzig Projekte und stellte dafür rund dreizehn Millionen Franken zur Verfügung.

Ein grosser Teil der im Untersuchungszeitraum finanzierten Projekte stammt aus dem landwirtschaftlichen und touristischen Bereich. Die Projekte und Gelder sind sehr unterschiedlich auf das Fördergebiet verteilt. Ein Viertel der geförderten Projekte ist im Kanton Wallis angesie-

delt, während im durchaus vergleichbaren Gebirgskanton Graubünden nur einige wenige Projekte beheimatet sind.³⁰ Generell schwach ist die Präsenz von Regio-Plus- (nicht von LAV-)Projekten dagegen in förderberechtigten Regionen ausserhalb des IHG-Perimeters.

Der grösste Teil der eingereichten Projektanträge wurde bewilligt. Bei der LAV wurden rund siebenzig Prozent, bei Regio Plus über achtzig Prozent der beim Bund formell eingereichten Anträge bewilligt.³¹ Trotz diesen hohen Bewilligungsquoten wurden die zur Verfügung stehenden Mittel bei der LAV bisher nicht, bei Regio Plus nur knapp ausgeschöpft.³² Im Verhältnis zu den verfügbaren Mitteln kann nicht von einem Überangebot an Projektgesuchen gesprochen werden. Deshalb war bisher auch keine übertrieben strenge Selektion der eingegangenen Gesuche notwendig.

Die Qualität der eingereichten Gesuche vermag in vielen Fällen den hohen und für viele Antragsteller ungewohnten Anforderungen nicht auf Anhieb zu genügen. Deshalb muss ein grosser Teil der Projektgesuche nach der Prüfung durch die (Bundes-)Behörden noch einmal überarbeitet werden. Schwierigkeiten macht vielen Antragstellenden von Regio-Plus-Projekten die Formulierung überprüfbarer qualitativer und erst recht quantitativer Zielsetzungen. Die grössten Schwächen der Projektgesuche bestehen aber offensichtlich in der ungenügenden Begründung der verlangten Impulswirkung im Sinne einer selbsttragenden Weiterführung des Projekts nach Auslaufen der Bundesunterstützung. Selbst wenn diese Zielsetzung im Sinne der Entwicklung einer plausiblen Perspektive für die Zeit nach Auslaufen der Bundesunterstützung deutlich weniger streng definiert wird, genügen nicht alle Projektgesuche diesem Anspruch – auch nicht alle überarbeiteten und bewilligten Gesuche.

³⁰ Allerdings zeichnet sich nach Angaben der Bundesbehörden in jüngster Zeit (Gesuche 2002) bezüglich der geographischen Verteilung der Projekte zumindest innerhalb des IHG-Perimeters eine ausgleichende Tendenz ab.

³¹ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesbehörden im Bereich von Regio Plus Projekte bereits im Rahmen von (informellen) Voranfragen negativ beurteilen. In diesen Fällen kommt es dann gar nicht zu einem formellen Gesuch. Nach einer Grobschätzung der Verantwortlichen dürfte die Zahl der Voranfragen etwa doppelt so hoch sein wie die Zahl der formell eingereichten Gesuche.

³² Bei Regio Plus ist bei Halbzeit rund die Hälfte der für die zehnjährige Laufzeit zur Verfügung stehenden Mittel zugesichert. Es ist dabei auch kein klarer Trend zur Zunahme der jährlich gesprochenen Kredite zu beobachten, bei der LAV sind diese sogar eher rückläufig (vgl. D 3.4 in Kapitel 3). Nach Angaben des seco zeichnet sich aber im Jahre 2002 ein deutlicher Trend zu grösseren Projekten und damit verbunden einer starken Erhöhung der jährlich gesprochenen Gelder ab.

Analoge, wenn auch etwas weniger ausgeprägte Schwächen finden sich bei den LAV-Gesuchen. Hier ist der Nachweis von Marktpotenzialen und entsprechenden quantitativen Absatz- und Wertschöpfungszielen problematisch. Zudem ist auch bei der LAV die längerfristige, über die Unterstützungsperiode hinaus reichende Perspektive gar nicht oder nur schwach entwickelt.

Wie sind die Massnahmen des Informations- und Wissensaustauschs zu beurteilen?

Die vorliegende Zwischenevaluation beschränkt sich auf eine Beurteilung der Begleitmassnahmen im Hinblick auf die Bedürfnisse der ProjektnehmerInnen und Vollzugsträger. Nicht untersucht wurde die ebenfalls angestrebte allgemeine Öffentlichkeitsarbeit (Information weiterer interessierter Kreise und der allgemeinen Öffentlichkeit).

Die übergeordneten Begleitmassnahmen von Regio Plus (Internetangebote, Newsletter, Seminare) werden von den Befragten insgesamt positiv beurteilt. Positiv ist auch das Echo auf die jährlich stattfindenden Tagungen von Regio Plus, wobei hier vor allem die Möglichkeit eines direkten persönlichen Austauschs geschätzt wird.

An der Qualität der nicht-persönlichen Informationsangebote (Internet, Newsletter) gibt es kaum Kritik. Diese Instrumente erweisen sich auch für die allgemeine Informationsarbeit der Vollzugsträger auf regionaler und kantonaler Ebene als nützlich, weil sich viele Anfragen mit dem Verweis oder unter Nutzung dieser Angebote beantworten lassen. Die Gespräche mit den Vollzugsträgern weisen allerdings darauf hin, dass in diesem Bereich im Verhältnis zum finanziellen Volumen des Programms eher zu viel als zu wenig getan wird.

Nicht optimal ist das Verhältnis zwischen den eher zu vielen (nicht-persönlichen) Informationsangeboten (Newsletter, Bulletin) und den eher zu wenigen Massnahmen, welche auf persönlichen Begegnungen und dem Austausch der ProjektnehmerInnen unter sich oder mit Vollzugsverantwortlichen und Experten beruhen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass das Zielpublikum auf die angebotenen Formen des elektronisch vermittelten Austauschs nicht einsteigt. Auf das Defizit beim regelmässigen persönlichen Austausch wurde vor kurzem (Herbst 2001) mit der Einführung von ERFA-Gruppen reagiert. Die Befragten, welche an ERFA-Veranstaltungen teilgenommen haben, waren im Vergleich zu

den meisten anderen Angeboten weniger zufrieden mit den ERFA-Veranstaltungen, wobei eine grosse Streuung zwischen positiven und negativen Urteilen sichtbar wird.

Insgesamt legen die Massnahmen des Informations- und Wissensaustauschs den Akzent auf sehr gut ausgebaute, aber nicht-persönliche Kanäle. Dies kann die vorhandenen Bedürfnisse (potenzieller) ProjektnehmerInnen nach dem persönlichen und projektspezifischen Austausch nur teilweise abdecken. Die Wirksamkeit der Begleitmassnahmen im Hinblick auf die Information weiterer interessierter Kreise und der allgemeinen Öffentlichkeit kann aufgrund der vorliegenden Untersuchung nicht beurteilt werden.

Wie sind die projektspezifischen Leistungen der Vollzugsträger zu beurteilen?

Die Vollzugsträger erbringen neben der materiellen Prüfung der Gesuche verschiedene, individuell auf das Einzelprojekt bezogene Leistungen. Erstens sorgen sie für die administrative Abwicklung des Gesuchverfahrens und der Zahlungen an die bewilligten Projekte. Zweitens erbringen sie Beratungsleistungen im Rahmen der Gesuchserarbeitung und -umsetzung. Weiter obliegt den Vollzugsträgern auch die Kontrolle der Projekte während der Umsetzungsphase.

Aus der Befragung der ProjektnehmerInnen wie auch der kantonalen und regionalen Vollzugsträger im Rahmen der vorliegenden Zwischen-evaluation ergibt sich ein insgesamt positives Bild der *administrativen Abwicklung* von Regio Plus und LAV, vor allem auf Bundesebene. Viele befragte Vollzugsträger loben ausdrücklich das persönliche Engagement und die Hilfsbereitschaft der für Regio Plus verantwortlichen Bundesstelle.³³ Positiv hervorzuheben ist auch die „Lernfähigkeit“ der Bundesverwaltung, welche die Verfahren sowie die Formulare und Hilfestellung zur Gesuchseinreichung und die Berichterstattung nach anfänglichen Schwierigkeiten deutlich verbessert hat. In Einzelfällen sind die Bearbeitungsdauer der Gesuche (von der Einreichung beim Kanton bis zur Behandlung durch den Bund) sowie Verzögerungen rein administrativer Art bei der Auszahlung der Beiträge zu bemängeln. In den Augen der ProjektnehmerInnen und der befragten Vollzugsträger ist die

³³ Das BLW hielt sich bei der Betreuung der Gesuchsteller bewusst zurück, weil auf Grund des in der Agrarpolitik geltenden Subsidiaritätsprinzips entsprechende Vorleistungen von den Gesuchstellern und den Kantonen erwartet wurden.

administrative Abwicklung bei Regio Plus und LAV insgesamt aber schlank und effizient. Das zeigt sich auch daran, dass Regio Plus in der Gesamtbeurteilung des Vollzugs durch die befragten ProjektnehmerInnen deutlich besser abschneidet als vergleichbare Programme (z.B. Interreg).

Etwas weniger günstig ist das Bild, wenn es um die weitergehende *fachliche Begleitung (Beratung)* der Projekte geht. Sowohl die Verantwortlichen von LAV- wie auch von Regio-Plus-Projekten fühlen sich hier weniger gut unterstützt als im administrativen Bereich. Der Wunsch nach zusätzlicher fachlicher Unterstützung war denn auch einer der meistgenannten Verbesserungsvorschläge der befragten ProjektnehmerInnen. Explizit gewünscht wird von vielen Befragten (mehr) Unterstützung bei der Sicherstellung der Finanzierung der Projekte, zum Teil auch beim Umgang mit Verlustrisiken. Weiter gewünscht wird Hilfe bei der Formulierung von Zielsetzungen und der Entwicklung von Perspektiven für die Weiterführung des Projekts nach Auslaufen der Unterstützung.

Das externe Controlling der Projekte beschränkt sich in der Regel auf eine Kontrolle der Zwischen- und Schlussberichte durch den Bund. Vor allem das seco bemüht sich um eine systematische Berichterstattung der Regio-Plus-Projekte. Die Angaben der Zwischenberichte sind allerdings durch die Bundesstellen nur schwer zu überprüfen. Die Aussagekraft der Zwischenberichte kann zudem nur in wenigen Fällen auf ein funktionierendes, internes Controlling der Projekte aufbauen. Die Mängel beim internen Controlling sind ein Spiegelbild der bereits angeführten Schwächen vieler Gesuche bei der Definition von überprüfbaren Zielsetzungen. Selbst aus der Sicht einiger ProjektträgerInnen ist die Projektkontrolle durch die Behörden nicht optimal. Zwar ist niemand unglücklich über einen positiv beurteilten Zwischenbericht und die anschließende Zahlung der nächsten Kredittranche. Vermisst wird aber von einigen ProjektnehmerInnen ein ausführliches Feedback zu den Zwischenberichten. Insgesamt besteht auf Grund der gegenwärtigen Mängel in der Projektkontrolle die Gefahr, dass Schwächen der Projekte zu spät oder gar nicht erkannt und Korrekturen nicht zum optimalen Zeitpunkt eingeleitet werden.

Wie funktioniert die Zusammenarbeit und Koordination der Vollzugsträger?

Die horizontale Koordination im Vollzug der beiden Programme Regio Plus und LAV funktioniert auf Ebene des Bundes und der Kantone gut. Die Zusammenarbeit von seco und BLW auf Ebene des Bundes darf gar als vorbildlich bezeichnet werden. Auch auf der Ebene der Kantone funktioniert die Aufgabenteilung zwischen den für die beiden Programme zuständigen Stellen innerhalb der kantonalen Verwaltung.

Nicht optimal ist dagegen die vertikale Koordination zwischen Bund, Kanton und Regionen im Bereich von Regio Plus. Die festgestellten Schwächen bezüglich der Qualität der Gesuche und der fachlichen Begleitung der Projekte dürften zumindest teilweise auf Probleme in der Umsetzung der vorgesehenen Aufgabenteilung zurückzuführen sein.

Die angestrebte, weitgehende Entlastung des Bundes von Vollzugsaufgaben bleibt zu einem guten Teil Wunschdenken. Der Bund erbringt im Bereich der individuellen Betreuung der Gesuchsteller beziehungsweise der Projektverantwortlichen wesentlich mehr Leistungen als ursprünglich angenommen und stösst damit oft an die Grenzen der verfügbaren Ressourcen.

Viele Kantone sind bis jetzt nicht in der Lage, die ihnen zugedachte wichtige Rolle im Vollzug wahrzunehmen. Dies dürfte auch die Erklärung für das schlechte Abschneiden der Kantone bezüglich fachlicher Beratung im Urteil der befragten Regio-Plus-ProjektnehmerInnen sein. Die häufig notwendigen Überarbeitungen der von den Kantonen geprüften und anschliessend beim Bund eingereichten Gesuche sprechen ebenfalls dafür, dass nicht alle Kantone die Antragsteller ausreichend beraten und/oder die eingereichten Gesuche kritisch prüfen. In diese Richtung weist auch das Ergebnis der schriftlichen Befragung, wonach sich zahlreiche Regio-Plus-ProjektnehmerInnen mit uneinheitlichen Anforderungen von Bund und Kantonen an ihre Projekte konfrontiert sehen.

Marginal ist die Rolle der meisten Kantone auch in der Umsetzungsphase. Verschiedene Kantone wissen kaum Bescheid, wo die von Regio Plus in ihrem Kanton geförderten Projekte stehen.

Für diesen Umstand gibt es vor allem drei Gründe:

- Ein erster Grund besteht in der quantitativ, zum Teil auch qualitativ unzureichenden Ausstattung der Kantone mit personellen Ressourcen. Die Prüf- und Begleitaufgabe wurde in der Regel einfach denjenigen kantonalen Stellen zusätzlich aufgebürdet, die sich mit dem Vollzug der Landwirtschaftspolitik beziehungsweise des IHG und/oder der Wirtschaftsförderung beschäftigen. Aus der Sicht der kantonalen Verwaltung werden die knappen personellen Ressourcen eher für die im Vollzug weniger anspruchsvollen, besser bekannten und eingespielten Programme und Instrumente verwendet (IHG, landwirtschaftliche Direktzahlungen usw.).
- Zweitens kann die von den Kantonen erwartete, kritische Prüfung der Projekte vor dem Hintergrund des gewählten Finanzierungsmodells problematisch sein. Regio Plus verlangt keine Beteiligung der Kantone an den Kosten der Projekte.³⁴ Die grosse Mehrheit der Projekte muss denn auch ohne oder mit einer geringen finanziellen Beteiligung der Kantone auskommen. Es bestehen für den Kanton wenig Anreize, ein Projekt abzulehnen, das die eigenen Finanzen nicht belastet, aber substanzielle Bundesmittel in den Kanton fließen lässt. Im Gegenteil: Wenn keine eigenen Mittel auf dem Spiel stehen, wird es für den Kanton sehr schwierig, eine Ablehnung gegenüber den regionalen Projektinitianten zu rechtfertigen. Rational erscheint beim gegebenen Finanzierungsmodell eine grundsätzlich positive Stellungnahme und unkritische Begleitung der Projekte, um möglichst viele Bundesmittel in die Kantone zu holen.
- Drittens ist sich ein Teil der befragten Kantone (darunter auch solche mit einem überdurchschnittlichen Engagement) angesichts des Verhaltens des Bundes auch unsicher, wieweit ein kantonales Engagement überhaupt erwünscht ist. Aus ihrer Sicht stellen Regio Plus und LAV vor allem eine direkte Verbindung zwischen Bund und Projekten her und die Kantone werden in vielen Fällen erst nachträglich informiert. Sowohl in der Schlussphase des Bewilligungsverfahrens wie auch im Laufe der Realisierung von Projekten kann es zwischen dem Bund und dem Projektantragsteller zu Verhandlungen kommen, welche das Projekt teilweise verändern. Offenbar

³⁴ Die Formulierung in Artikel 4 des Bundesbeschlusses zu Regio Plus, wonach die Kantone ihre eigenen Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen müssen, ist in dieser Beziehung wenig wirksam und in der Praxis auch kaum zu überprüfen.

sind die Kantone nicht immer an solchen Verhandlungen beteiligt und werden erst nachträglich über erfolgte Änderungen informiert.³⁵

Die Untersuchung zeigt, dass auch die zuständigen Regionalstellen die Generierung von Projekten in unterschiedlichem Masse unterstützen. Für ein schwaches Engagement der zuständigen regionalen Stellen können folgende Gründe verantwortlich sein:

- Regionen ausserhalb des IHG-Perimeters verfügen meist nicht über eine mit IHG-Regionen vergleichbare Institutionalisierung und haben das Instrumentarium von Regio Plus bisher noch kaum wahrgenommen.
- Auch zwischen den IHG-Regionen gibt es grosse Unterschiede. Einerseits haben die Regionalsekretariate und Regionalverbände nicht in allen Kantonen denselben Stellenwert. Andererseits unterscheiden sich innerhalb der Kantone die Kompetenzen und die Rolleninterpretation der Regionssekretäre sowie ihr Engagement für die Regio-Plus-Idee zum Teil beträchtlich.

Die dargestellten Probleme in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind im Rahmen des eidgenössischen Vollzugsföderalismus nichts Aussergewöhnliches. Dies gilt sowohl für die Belastung der Kantone durch anspruchsvolle, zusätzliche Vollzugsaufgaben, wie auch die Sensibilität der Kantone gegenüber direkten Aktivitäten des Bundes in ihrem Hoheitsgebiet. Im Hinblick auf die „Neue Regionalpolitik“, in welcher Instrumente wie Regio Plus eine bedeutend grössere Rolle spielen dürften und vor allem von den Kantonen ein hohes Engagement erwartet wird, sind die dargestellten Schwächen aber von besonderer Relevanz.

5.2.2 Empfehlungen

Auf Grund der Ergebnisse der Zwischenevaluation zum Vollzug der beiden Programme lassen sich die folgenden Empfehlungen formulieren.

³⁵ Das *seco* räumt ein, dass bei kleineren Modifikationen die Kantone nicht immer konsultiert würden, um diese nicht übermässig zu belasten. Es betont aber auch, dass bei wichtigen Änderungen und vor allem bei grossen Projekten der Einbezug der Kantone gewährleistet und in jüngster Zeit noch verstärkt worden sei.

E4 Begleitung der Projekte durch die Einrichtung eines Expertenpools und die Veranstaltung von Review-Tagen stärken (kurzfristig umsetzbar)

Thierstein/Behrendt (2001 S. 15) stellen treffend fest, dass Regionalpolitik heute Ideen und Initiativen „von unten“ sowie Geld, Beratung und Controlling „von oben“ benötige. Die Evaluation hat nun gezeigt, dass die beiden Programme auf schlanke und gut funktionierende Art und Weise Finanzhilfen verteilen, dass aber im Bereich von Beratung und Controlling noch Verbesserungsbedarf besteht. Die gegenwärtige Vollzugspraxis verlässt sich hier zu stark auf Initiative und Selbstverantwortung der ProjektträgerInnen. Es darf sogar vermutet werden, dass das eingestandenermassen beschränkte Potenzial an guten Ideen für zukunftsweisende Projekte aus diesem Grund bisher nicht vollständig ausgeschöpft werden konnte. Deshalb schlagen wir die Intensivierung der Projektbegleitung mit Hilfe von zwei Instrumenten vor: einem *Expertenpool* zur Stärkung der Beratungs- und Coachingfunktion sowie *Review-Tage* zur Stärkung eines lernorientierten Controllings und projektspezifischen Wissensaustauschs.

Der *Aufbau eines Expertenpools* soll den ProjektnehmerInnen den Zugang zu Beratung und Coaching sichern. Der Pool ist am besten gemeinsam von seco und BLW aufzubauen. Dabei ist an bewährte ProjektleiterInnen aus abgeschlossenen Projekten zu denken, aber auch an Fachspezialisten, zum Beispiel im Bereich Tourismusmarketing. Besonders wichtig scheint weiter die Rekrutierung von Experten im Bereich der Finanzplanung und im Bereich von Innovationsprojekten.

Die Funktion von seco und BLW besteht dabei im Aufbau einer entsprechenden Datenbank mit den Profilen und Referenzen der entsprechenden Experten. Zudem nehmen BLW und seco eine aktive Vermittlungsfunktion wahr und stehen Projekten auch als Referenz bei der Auswahl „ihres“ Experten zur Verfügung. Hingegen sollen sich die Bundesbehörden in der direkten, fachlichen Beratung einzelner Projekte zurückhalten. Neben Ressourcenüberlegungen ist hierbei auch ein möglicher Rollenkonflikt zu beachten. Je enger man ein Projekt berät, desto schlechter kann man später über dessen Genehmigung beziehungsweise Fortsetzung entscheiden.

Im Bereich des Controllings empfehlen wir die Aktivitäten basierend auf dem bestehenden System der schriftlichen Zwischenberichte zu verstärken. Konkret soll das schriftliche Zwischenberichtsverfahren durch *Review-Tage* ergänzt werden. An einem Review-Tag beteiligen sich

rund drei bis fünf Projekte aus einer Region beziehungsweise einem Kanton. Unter Umständen können auch thematisch sehr ähnliche Projekte auf überregionaler Ebene in einem Review-Tag zusammengeführt werden. Auf Grund der Review-Tage sollen die Vollzugsträger ein zuverlässigeres Bild vom Stand der Projekte erhalten. Gleichzeitig wird der Lerneffekt in und zwischen den Projekten verstärkt (Feedbacks zum Zwischenbericht).

Diese Review-Tage haben im Wesentlichen zwei Teile, welche durch eine minutiöse Planung zeitlich optimal aufeinander abgestimmt werden müssen. Im ersten Teil orientieren die Projektverantwortlichen in Kurzreferaten über den Stand und die Probleme ihrer Projekte. Dieser Teil ist grundsätzlich öffentlich.

Der zweite Teil ist der Diskussion der Zwischenberichte vorbehalten:

- Die Projektverantwortlichen diskutieren hier mit den Bundes- und Kantonsvertretern den Projektstand und vergleichen Erreichtes mit den ursprünglichen Zielen. In der Diskussion kommen auch die weiteren Perspektiven des Projekts aufs Tapet (Überlebensfähigkeit, Exit-Optionen, Risikocharakter). Dabei können die Bundesbehörden in ihrer Kontrollfunktion durchaus zum Schluss kommen, dass ein Projekt abubrechen ist. Es empfiehlt sich, entsprechende Entscheide mit nicht mehr erreichbaren projektspezifischen Zielen zu begründen (vgl. dazu auch Empfehlung E8). Eine Berufung auf allgemeingültige Abbruchkriterien scheint dagegen wenig zweckmässig (vgl. dazu auch Abschnitt 5.1.2). Die Bundesbehörden entscheiden auf Grund des Zwischenberichts, ob zur Absicherung entsprechender Entscheide oder im Hinblick auf nötige Kurskorrekturen zusätzlich ein/e externe/r FachexpertIn beigezogen werden soll.

Bei dieser Gelegenheit könnte ein zwangloser Abgleich der Strategie der Projekte mit kantonalen Entwicklungskonzepten und -vorhaben stattfinden (vgl. dazu auch Empfehlung E5). Die Resultate der Diskussion werden schriftlich festgehalten und dem bestehenden Zwischenbericht beigelegt.

- Parallel dazu diskutieren die weiteren anwesenden Projektverantwortlichen ein anderes Projekt. Diese moderierte Diskussion kann unter Umständen durch eine Peer-Review des jeweiligen Zwischenberichts unterstützt werden.

Die Review-Tage bilden auch eine Gelegenheit für einen regionalen Informationsaustausch. Entsprechende Bedürfnisse haben sich im Rahmen der durchgeführten regionalen Workshops deutlich gezeigt. Wir glauben zudem, dass die Review-Tage den in den bisherigen Begleitmassnahmen vermissten projektspezifischen Austausch intensivieren und verstetigen. Die Projektverantwortlichen diskutieren in regelmässigen Abständen auf Grund vergleichbarer Grundlagen (Zwischenberichte) über ihre Projekte. Wir empfehlen deshalb, die bisherigen Erfahrungsaustauschgruppen auslaufen zu lassen und die entsprechenden Ressourcen in Zukunft für die professionelle Planung und Moderation von Review-Tagen zu nutzen.³⁶

E5 Kontakte mit den Kantonen systematisieren und verstetigen (kurzfristig umsetzbar)

Grundsätzlich sind die Möglichkeiten des Bundes beschränkt, die Kantone zu einem stärkeren Engagement und einer Stärkung der entsprechenden personellen Ressourcen für Regio Plus oder LAV zu bewegen. Neben einer stärkeren Delegation von Entscheidungskompetenzen im Rahmen des Gesuchsverfahrens (vgl. dazu Empfehlung E8), empfiehlt sich in erster Linie eine Systematisierung der Kommunikation mit den Kantonen. Bildlich gesprochen sollte der Draht zwischen den Kantonen und dem Bund ähnlich direkt werden wie er es jetzt bereits zwischen dem Bund und den einzelnen Projekten ist. Damit dürfte auch ein grosser Teil der in der Evaluation aufscheinenden Verständigungsprobleme (z.B. bei nachträglichen Projektänderungen) zwischen Bund und Kantonen wesentlich entschärft werden. Zudem werden die Information, die Auseinandersetzung und Identifikation der Kantone mit dem Programm und den unterstützten Projekten in ihrem Gebiet gefördert.

Konkret stellen wir uns vor, dass mindestens einmal jährlich eine Aussprache zwischen Bund und jedem Kanton stattfindet. Dabei sind auch jene förderberechtigten Kantone einzubeziehen, in denen keine Projekte aktiv sind. Um den Aufwand zu reduzieren, empfiehlt es sich diese Aus-

³⁶ Zu überlegen wäre allenfalls, ob der Erfahrungsaustausch auf der Ebene der Vollzugsträger zu verstärken wäre. Dies betrifft insbesondere den Einbezug der Kantone und Regionen ausserhalb des IHG-Perimeters. Auch der Einbezug der mit dem Vollzug der LAV in den Kantonen betrauten Stellen wäre zu prüfen. Die beiden letztgenannten Stellen profitieren bisher nicht vom Austausch innerhalb der Konferenz der Regionalsekretariate (KOSEREG). Eine Möglichkeit wäre, im Rahmen der KOSEREG einen Regio-Plus-Erfahrungsaustausch für Vollzugsträger des gesamten Regio-Plus-Fördergebietes zu initiieren und aktiv zu betreuen. Hier müssten dann auch Themen wie die Mobilisierung und Unterstützung von Projektinitiativen diskutiert werden.

sprache im Rahmen der Review-Tage durchzuführen. Zudem ist von Seiten des Bundes darauf zu achten, dass bei grösseren Änderungen in der Ausrichtung oder im Zeitplan der Projekte die Kantone vor dem definitiven Entscheid mündlich informiert und angehört werden.

E6 Strategiepflcht der Kantone im Bereich der Regionalentwicklung (langfristig umsetzbar)

Die Evaluation macht deutlich, dass sich ein grosser Teil der Kantone bezüglich Mobilisierung und Begleitung von Regio-Plus-Projekten eher passiv verhält. Die knappen personellen Ressourcen werden vorwiegend für die im Vollzug weniger anspruchsvollen, klassischen Subventionsprogramme eingesetzt (landw. Direktzahlungen, IHG). Dieser Befund ist insofern problematisch, als die Kantone in Zukunft aller Voraussicht nach die hauptsächliche Verantwortung für die kleinräumige Regionalpolitik übernehmen werden. Es zeichnet sich nämlich eine neue Aufgabenteilung in Bezug auf die räumliche Entwicklungspolitik der Schweiz ab. Das Disparitäten-Management wird von oben (Bund) ausschliesslich über den Neuen Finanzausgleich (NFA) geleistet, während das Innovations-Management – via Regio Plus beziehungsweise andere Instrumente der „zweiten Generation“ – von unten (Kantone und Regionen) greifen sollte.

Wenn die Kantone nach Einführung des NFA für die Übernahme ihrer regionalpolitischen Verantwortung bereit sein wollen, sollten sie sich schon jetzt mit dieser Frage befassen sowie die Formulierung entsprechender Strategien und den Aufbau personeller Ressourcen auf kantonaler, gegebenenfalls auch interkantonaler Ebene an die Hand nehmen. Ein grosser Teil der Kantone scheint für diese Aufgabe und die neue Rolle nicht gewappnet – es fehlt an entsprechenden Strategien und erst recht an einem entsprechenden Tatbeweis im Sinne eines verwaltungsinternen und/oder externen Aufbaus entsprechender Humanressourcen.

5.3 Umsetzung und erste Wirkungen der Projekte

In diesem Abschnitt fassen wir die Erkenntnisse zu den ersten Wirkungen der beiden Programme zusammen und leiten daraus die entsprechenden Empfehlungen ab.

5.3.1 Resultate

Einen ersten Massstab zur Bewertung der Wirkungen der untersuchten Programme bildet die Antwort auf die Frage, in welchem Masse es den geförderten Projekten gelungen ist, die geplanten Massnahmen und Aktivitäten umzusetzen. Ein zweiter Gradmesser bildet dann die Frage nach weitergehenden Wirkungen dieser Aktivitäten. Ein aus Sicht der beiden Programmkonzepte besonders wichtiges Kriterium ist sodann die Überlebensfähigkeit der geförderten Projekte. Eng mit der Frage nach den erzielten Wirkungen hängt auch die Frage nach den Erfolgspositionen zusammen, welche wir am Schluss dieses Abschnitts behandeln.

Konnten die Projekte die geplanten Massnahmen umsetzen?

Es fällt auf, dass bei einem grossen Teil der Projekte Schwierigkeiten und Verzögerungen bereits in der Startphase auftreten. Dafür verantwortlich ist in den meisten Fällen die Beschaffung der notwendigen Finanzmittel, beziehungsweise das Einbinden von Partnern, welche die vorgesehenen Beiträge zu den Projekten leisten. Es kommt immer wieder vor, dass die Projekte auf Grund dieser Schwierigkeiten redimensioniert werden müssen (in zwei Fällen wurden Projekte aus diesem Grund sogar aufgegeben). Ist die schwierige Startphase überwunden und sind die allenfalls nötigen Anpassungen im Projektdesign erfolgt, können die Massnahmen in der Regel planmässig umgesetzt werden.

Die vorliegenden Resultate legen den Schluss nahe, dass es kaum relevante Mitnahmeeffekte in dem Sinne gibt, dass Projekte und Massnahmen finanziert wurden, die auch ohne Hilfe der öffentlichen Hand in gleicher Form realisiert worden wären. Regio Plus hat nach einer Einschätzung der ProjektnehmerInnen, welche sich auch in den durchgeführten regionalen Fallstudien bestätigte, mehrheitlich neue Projekte ausgelöst (und nicht nur zur Ausdehnung bestehender Aktivitäten geführt). Bei der LAV wurden in erster Linie bestehende Anstrengungen verstärkt und ausgeweitet.

Aus den Gesprächen mit Vollzugsträgern und der Auswertung der regional vertiefenden Fallstudien ergeben sich Hinweise auf mögliche indirekte „Substitutionseffekte“. Die Befragten äussern die Befürchtung, dass die Kantone die Mittel für regionalpolitische Programme und Projekte bewusst streichen, weil sie davon ausgehen, dass der Bund in die Lücke springt und die Projekte über Regio Plus oder die LAV

finanzieren werden. Im Rahmen der vorliegenden Zwischenevaluation konnte die Tragweite entsprechender Tendenzen nicht ausreichend abgeklärt werden.

Welche Wirkungen haben die Projekte bisher erreicht?

Die Zwischenevaluation zeigt klar, dass die Aktivitäten der unterstützten Projekte bisher vor allem zwei Hauptwirkungen zeigen: die Bewusstseinsbildung und den Netzwerkaufbau.

Der erste Haupteffekt, den die meisten der bereits abgeschlossenen wie auch der noch laufenden LAV- und Regio-Plus-Projekte erreicht haben, liegt auf der Ebene der Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung. Diese Einschätzung vertreten sowohl die befragten ProjektnehmerInnen wie auch die befragten Vollzugsträger und mit besonderem Nachdruck auch die im Rahmen der regionalen Fallstudien befragten aussenstehenden Akteure. Die Projekte vermögen offenbar am konkreten Beispiel aufzuzeigen, dass die Lage trotz immer schwierigeren Rahmenbedingungen nicht aussichtslos ist. Die Projekte demonstrieren dabei, dass es an den regionalen Akteuren liegt, sich bietende Chancen konsequent zu nutzen. Zahlreichen Projekten wird hier eine eigentliche Signalwirkung zugesprochen. Hier dürfte also Regio Plus gerade im Hinblick auf die Neuorientierung der Regionalpolitik einen zentralen Beitrag leisten.

Die zweite Hauptwirkung der beiden Programme besteht im Aufbau einer neuen, Branchen und Gemeindegrenzen übergreifenden Zusammenarbeit. Dafür, dass der Aufbau und die Stärkung von Kooperationsnetzwerken den meisten Projekten gelungen ist, sprechen nicht nur die Einschätzung der ProjektnehmerInnen und Vollzugsverantwortlichen, sondern auch die Stellungnahmen der befragten externen Beobachter. Gerade diese Beobachter betonen, dass es Regio-Plus- und LAV-Projekten auf beispielhafte und zukunftsweisende Weise gelungen sei, bisher fast undurchlässige Verbands-, Gemeinde- und zum Teil auch Kantons-grenzen zu überwinden. Diesbezüglich wurde in vielen Regio-Plus- und LAV-Projekten Pionierarbeit geleistet.

Es wäre nun allerdings falsch, daraus den Schluss zu ziehen, dass der Netzwerkaufbau immer problemlos und erfolgreich von statten ging. Der Verdienst von Regio Plus und LAV besteht aber darin, in vielen Fällen überhaupt Zusammenarbeitsversuche ausgelöst zu haben, selbst wenn diese nicht in jedem Fall optimal funktionieren. In diesem Sinn

kommt dem Netzwerkaufbau vieler Regio-Plus- und LAV-Projekte Modellcharakter zu.

Einschränkend ist zu bemerken, dass der Netzwerkaufbau im Allgemeinen projektspezifisch und eher isoliert erfolgt. Der Austausch mit anderen Regio-Plus- und LAV-Projekten in der gleichen Region wird von verschiedenen ProjektnehmerInnen aber auch von Vollzugsverantwortlichen als ungenügend betrachtet. Noch mehr fehlt vielen Netzwerken eine Verbindung zu übergeordneten (überregionalen) Strukturen (vgl. hierzu auch Abschnitt zu den Erfolgsfaktoren weiter unten).

Mit dem Netzwerkaufbau ist eines der zentralen Ziele vor allem von Regio Plus bisher gut erreicht worden. Der Netzwerkaufbau stellt aber keinen Selbstzweck dar. Es stellt sich deshalb die Frage, ob auch bereits weiter unten in der Wirkungskette stehende (wirtschaftliche) Effekte (Absatz, Wertschöpfung, Arbeitsplätze) identifiziert werden können. Sowohl von den ProjektnehmerInnen selbst wie auch in den Gesprächen mit den Vollzugsträgern und in den Diskussionen anlässlich der regionalen Workshops wurden entsprechende Wirkungen eher zurückhaltend eingeschätzt. Wirtschaftliche Effekte lassen sich auf Grund der Zwischenevaluation also nicht nachweisen, höchstens vermuten. Die vorliegenden Informationen sprechen insgesamt dafür, dass die entsprechenden Effekte zum gegenwärtigen Zeitpunkt bescheiden sind. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass bei einem grossen Teil der Regio-Plus-Projekte solche Wirkungen nur indirekt und eher längerfristig angestrebt werden. Aussagekräftiger erscheint uns in diesem Zusammenhang die Beantwortung der folgenden Frage nach der nachhaltigen Weiterführung der Projekte ohne Bundesunterstützung.

Sind die Projekte auch nach Auslaufen der finanziellen Unterstützung des Bundes lebensfähig?

Noch ist es zu früh, die Frage nach der Nachhaltigkeit der geförderten Projekte umfassend zu beurteilen. Trotzdem lassen sich auf Grund der bereits abgeschlossenen Projekte einige Tendenzen feststellen. Dabei zeichnet sich ein gemischtes Bild ab. Positiv ist festzuhalten, dass von den bereits abgeschlossenen Regio-Plus-Projekten bis auf eine Ausnahme sämtliche Projekte weiter laufen. Allerdings mussten zahlreiche Projekte nach Auslaufen der Unterstützung im Umfang redimensioniert werden und bleiben in vielen Fällen auf öffentliche Mittel angewiesen. Immerhin gibt es sowohl bei Regio Plus wie auch bei der LAV einzelne

Projekte, die der hohen Zielsetzung ökonomischer Nachhaltigkeit schon sehr nahe gekommen sind. Für den grösseren Teil der Projekte ist aber eine solche Perspektive nicht vorhanden und angesichts der bedarfswirtschaftlichen, auf die Produktion von öffentlichen Gütern ausgerichteten Zielsetzung auch nicht realistisch.

Insgesamt bleibt also die vorläufige Bilanz bezüglich der Überlebensfähigkeit der geförderten Projekte ambivalent. Falls die Programme wie in der Botschaft zu Regio Plus gefordert, darauf abzielen, dass die Projekte ohne (wesentliche) Unterstützung durch öffentliche Gelder auf dem Markt bestehen, ist die bisherige Bilanz mässig. Falls aber die Finanzierungsfrage als weniger relevant betrachtet wird und in erster Linie die Fortsetzung der Aktivitäten nach Auslaufen der Regio-Plus-Unterstützung als Nagelprobe für die Nachhaltigkeit der Projekte gilt, fällt die Bilanz positiv aus.

Welches sind die wichtigsten Erfolgsfaktoren für die Umsetzung längerfristig wirksamer Projekte?

In der bisherigen Erfahrung von Regio-Plus- und LAV-Projekten haben sich die Sicherung ausreichender Managementkapazitäten, die Präsenz einer langfristigen Finanzierungsperspektive, eine Planung mit überprüfbareren Zielsetzungen und eine überregionale Orientierung als besonders relevante, von den Projektträgern beeinflussbare und untereinander zusammenhängende Erfolgsfaktoren herausgestellt.

- Die Bereitstellung ausreichender professioneller Managementkapazitäten stellt einen ersten Erfolgsfaktor dar. Dies ist nicht nur eine Frage der fachlichen und sozialen Kompetenz. Wichtig ist auch, dass kontinuierlich und über längere Zeit eine starke Führung des Projekts vorhanden ist. Dies ist in der Regel nur über die Professionalisierung der Projektleitung sicherzustellen.
- Als weiterer zentraler Erfolgsfaktor erscheint die Orientierung der Projekte auf eine *langfristige wirtschaftliche Perspektive* zu einem möglichst frühen Zeitpunkt. Vor allem die Interviews mit den Vollzugsträgern und den befragten regionalen Fachleuten weisen darauf hin, dass diese Perspektive in vielen Projekten zu wenig konsequent oder gar nicht verfolgt wird. Vielerorts würden die Möglichkeiten zu wenig wahrgenommen, aus dem Projekt Leistungen zu erstellen, die Dritten verkauft werden könnten. Auch bei Projekten, die öf-

fentliche Güter produzieren, würde zu wenig danach gefragt, ob diese öffentliche Leistung tatsächlich gefragt sei, das heisst ob sich auf die Länge eine Finanzierung über öffentliche Mittel legitimieren und sicherstellen lasse.

- Ein weiterer, zuweilen fehlender Erfolgsfaktor stellt die konsequente Einordnung in eine übergeordnete, in der *Regel überregionale (Marketing-)Strategie und die Anbindung an entsprechende Netzwerke* dar. Viele marktorientierte Projekte im Bereich Tourismus und Landwirtschaft schöpfen ihr Potenzial nicht aus, weil sie zu stark regional orientiert sind (Beispiel Napfgrenzpfad). Die Region kann sich nicht über den regionalen Markt sozusagen am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen. Die Erschliessung überregionaler Märkte übersteigt aber die Kräfte der meisten Projekte. Deshalb sollten die Projekte explizit in eine übergeordnete kantonale oder nationale Strategie eingebettet sein.
- Die Dokumentenanalyse macht zudem deutlich, dass sich die erfolgreicheren Projekte schon in der Gesuchsphase durch eine klare Zeitplanung mit etappierten und *überprüfbaren Zielsetzungen* (Meilensteine) auszeichnen.

5.3.2 Empfehlungen

Auf Grund der Ergebnisse der Zwischenevaluation zu den Wirkungen der beiden Programme lassen sich die folgenden Empfehlungen formulieren.

E7 Einführung eines zweistufigen Bewilligungsverfahrens (kurzfristig umsetzbar)

Die Wirkungsevaluation zeigt, dass in den Gesuchen oft zu optimistische Annahmen im Hinblick auf die Mobilisierung von Partnern und Finanzmitteln gemacht werden und die Projekte deshalb eine schwierige Startphase durchlaufen. Diesen Schwierigkeiten soll mit der Einführung eines zweistufigen Verfahrens begegnet werden. In einem ersten Schritt sollen die Interessenten nur eine kurze Projektskizze einreichen. Projektgesuche, deren Ansatz als grundsätzlich förderungswürdig angesehen wird, erhalten einen kleinen Kredit zur Ausarbeitung eines detaillierten Projektgesuches und die Betreuung durch einen Coach. Die Evaluatoren sind sich bewusst, dass diese Empfehlung, insbesondere die

vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der geltenden Rechtsgrundlagen nicht ohne Weiteres umsetzbar ist. Trotzdem sollte ihre (teilweise) Realisierung bereits im Rahmen der verbleibenden Laufzeit von Regio Plus ernsthaft geprüft werden.

Das zweistufige Gesuchsverfahren schafft zwar die bisherigen Probleme der Partner- und Finanzbeschaffung nicht aus der Welt, ihnen wird aber besser Rechnung getragen. Die Initianten erhalten mehr inhaltlichen, finanziellen und zeitlichen Spielraum, um ihre Vorstellungen mit denen anderer PartnerInnen abzugleichen. Nach Bedarf können sie sich dabei auch von einem Coach unterstützen lassen. Auf dieser Basis können von den Gesuchen der zweiten Phase verbindliche Zusagen bezüglich Partnern und Drittmitteln verlangt werden. Zudem schafft die zweite Prüfung für beide Seiten eine berechenbare Exit-Option. Beide Seiten können zu diesem Zeitpunkt Projekte auf Grund einer geklärten Ausgangslage ohne Gesichtsverlust und ohne gravierende finanzielle Folgen abbrechen. In diesem Sinne leistet das zweistufige Verfahren zusammen mit der oben vorgeschlagenen Intensivierung der Berichterstattung einen Beitrag zu einem verbesserten Umgang mit dem Risikocharakter der Projekte.

Das zweistufige Gesuchsverfahren bringt noch weitere Vorteile gegenüber dem einstufigen Verfahren mit sich:

- Die Eintrittsschwelle wird deutlich abgesenkt. Der Aufwand zur Erstellung einer Projektskizze ist wesentlich geringer als für ein Projektgesuch.
- Die Gesuchsteller erhalten rasch ein verbindliches Signal für die Weiterbearbeitung oder den Abbruch ihrer Arbeiten.
- Der Absicht, innovative Projekte zu fördern wird Rechnung getragen, weil auch aussergewöhnliche und scheinbar wenig realistische Ideen durch die Finanzierung der Skizzenphase eine echte Chance erhalten (ohne bereits über eine ausgereifte Projektplanung zu verfügen).
- Die Qualität der Gesuche dürfte wesentlich verbessert werden. Die bestehenden Auswahlkriterien könnten dann auch einfacher als bisher durchgesetzt werden.

- Die bei Regio Plus schon heute im Rahmen des einstufigen Verfahrens gängige Praxis, einen Teil der Gesuchserarbeitung auf das spätere Projektbudget umzulegen, erhält eine transparentere und explizite formelle Grundlage mit einer klaren Exit-Option.

Formal schlagen wir vor, die Entscheide über die Skizzen (erste Phase) bei den Kantonen, jene über die Gesuche (zweite Phase) beim Bund anzusiedeln. Die Kantone entscheiden über die Weiterbearbeitung der Projektskizzen. Der Bund formuliert klare formale Anforderungen für den Inhalt und den Aufbau einer Projektskizze (analog wie bisher für die Gesuche, allerdings mit bescheidenerem Anspruch) und setzt eine Obergrenze für die pro Kanton jährlich zu bewilligenden Skizzen (Anzahl und Gesamtbudget) fest. Über die in der zweiten Phase eingereichten Projektgesuche entscheidet wie bisher der Bund. Diese Aufgabenteilung hat folgende Vorteile:

- Sie entlastet den Bund bei der Vorprüfung der Gesuche.
- Für den Bund ist es einfacher, ein unabhängiges Urteil über die Projektgesuche abzugeben, wenn er selber inhaltlich nicht in die Formulierung der Gesuche involviert ist (kein Rollenkonflikt zwischen Beratungs- und Prüffunktion).
- Sie erhöht die Entscheidungskompetenzen der Kantone und verstärkt damit möglicherweise auch deren Anreiz für ein stärkeres Engagement für den Aufbau von Projekten.

Der Entscheid über die Gesuche der zweiten Phase liegt beim seco beziehungsweise beim BLW. Es ist zu prüfen, ob die Entscheide nicht zusätzlich durch ein Gutachten eines unabhängigen Experten oder gar einer Expertenkommission abgestützt werden sollen, wie es im Rahmen anderer Bundesprogramme die Regel ist (z.B. Technologieförderung des BUWAL, Kommission für Technologie und Innovation KTI, Aktionsplan Umwelt und Gesundheit des BAG). Eine breitere Abstützung der Entscheide dürfte auch Sinn machen, weil bei einer konsequenten Handhabung der aufgeführten Kriterien in der zweiten Phase (Gesuch) vermehrt negative Entscheide nötig sein werden.

Es ist auch zu prüfen, ob die schriftlichen Gesuchsunterlagen die alleinige Grundlage für den Entscheid über die Projektgenehmigung sein sollen. Wir haben die Bedeutung des Projektmanagements als Erfolgsfaktor für Projekte schon betont. Dieser Faktor lässt sich in einem

schriftlichen Verfahren kaum evaluieren. Dies, wie auch die Möglichkeit auf einfache Weise Rückfragen zu stellen, sprechen für die Durchführung einer mündlichen Präsentation als Ergänzung zum schriftlichen Projektgesuch.³⁷ Um den Aufwand für Experten und Bundesbehörden in Grenzen zu halten, wäre dafür aber wahrscheinlich eine Konzentration auf zwei bis drei Termine pro Jahr notwendig.

E8 **Priorisierung wichtiger Erfolgsfaktoren bei der Entscheidung über Projektgesuche (kurzfristig umsetzbar)**

Wir schlagen vor, die Entscheidung über die Bewilligung von Projektanträgen stark an den im Rahmen der Zwischenevaluation identifizierten Erfolgsfaktoren auszurichten. Am grössten ist der Handlungsbedarf bei den beiden erstgenannten Erfolgsfaktoren (längerfristige Perspektive; Zielformulierung), die auf Grund der Untersuchungsergebnisse in den Gesuchen bisher nur mangelhaft abgedeckt werden und vielen GesuchstellerInnen Schwierigkeiten bereiten. Da im vorgeschlagenen zweistufigen Verfahren die Gesuchstellenden auch finanzielle Ressourcen für die Erarbeitung der Gesuche erhalten, kann und soll der Masstab strenger angelegt werden als bisher.

Wichtigstes Entscheidungskriterium soll die *längerfristige Perspektive* (Überlebensfähigkeit) der Projekte sein. Es werden in der zweiten Phase nur noch Gesuche bewilligt, bei denen sämtliche Drittmittel zugesichert sind und klare Perspektiven für die Zeit nach Auslaufen der Bundesunterstützung bestehen. Dabei werden je nach Ausrichtung der Projekt unterschiedliche Entscheidungskriterien angelegt:

- Bei marktorientierten Projekten wird ein Businessplan oder eine Planerfolgsrechnung verlangt; diese legen dar, dass das Projekt nach Auslaufen der Anschubfinanzierung kommerziell selbsttragend sein wird (bzw. allenfalls nötige Kredite zu Marktbedingungen finanzieren kann). Gleichzeitig liefert dieser Businessplan auch eine wichtige Basis für die Beurteilung und einen allfälligen Abbruch der Projekte im Rahmen der Zwischenberichterstattung.
- Bei Projekten, welche die Produktion eines öffentlichen Gutes anstreben, ist darzulegen, welche Träger während der Projektlaufzeit und nach Ablauf der Bundesunterstützung die Finanzierung der Ak-

³⁷ Mündliche Präsentationen sind bei Regio Plus heute teilweise bereits üblich.

tivitäten sicherstellen. Dem Gesuch sind die Absichtserklärungen der entsprechenden Träger beizufügen. Darin ist auch festzuhalten, bis zu welchem Zeitpunkt die jeweiligen Träger die Finanzierung verbindlich zusichern müssen. Dabei scheint ein etappiertes Vorgehen angezeigt, indem der Anteil der verbindlich zuzusichernden Mittel von Jahr zu Jahr (bzw. von Zwischenbericht zu Zwischenbericht) erhöht und im Rahmen der Berichterstattung überprüft wird.

Ein weiteres zentrales Prüfkriterium stellt die Definition von *realistischen und überprüfbaren Zielen mit entsprechenden qualitativen und quantitativen Indikatoren* dar. Grundsätzlich ist es weit besser, bescheidene aber klare statt ehrgeizige und nicht überprüfbare Ziele zu definieren. Bei dieser Aufgabe kann auf vorliegenden Prüfkriterien aufgebaut werden. Es sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass die wichtigsten Ziele des Projekts zeitlich fixiert werden und dafür sowohl qualitative wie auch quantitative Indikatoren angegeben sind. Weiter ist sicherzustellen, dass die Projekte nicht nur Ziele auf der Outputebene definieren (Realisierung von Massnahmen, Veranstaltungen), sondern auch effektive Wirkungen betreffen (Absatzzahlen, Übernachtungszahlen). Dies ist keine einfache Aufgabe, dürfte aber dank des vorgesehenen Expertenpools und der Möglichkeit eines entsprechenden Coachings lösbar sein (mit dem Kredit zur Erstellung eines Gesuchs erhalten die Projekte Mittel, die sich auch für ein solches Coaching einsetzen lassen). Als Vorbild für die Operationalisierung projektbezogener Zielsetzungen könnte hier etwa die Praxis des Bundesamtes für Gesundheit im Rahmen des Aktionsplans Umwelt und Gesundheit dienen, welcher Projekte von ähnlicher Stossrichtung und Grössenordnung wie Regio Plus unterstützt.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor von Regio-Plus- wie auch von LAV-Projekten ist die *Anbindung an den überregionalen Kontext*. Dies gilt insbesondere für marktorientierte Projekte und deren (kostspieligen) Marketingaktivitäten. In aller Regel sind die regionalen Märkte zu klein um das Überleben eines Projekts zu ermöglichen. Deshalb müssen auch regionale Entwicklungsprojekte, gerade in den Bereichen Landwirtschaft und Tourismus, systematisch in die übergeordneten, auf nationaler und/oder internationaler Ebene agierenden Marketingaktivitäten integriert werden (oder zumindest sollte der Nachweis verlangt werden, dass das Potenzial des regionalen Marktes ausreicht).

Wie bisher ist auch darauf zu achten, dass die Projektbudgets genügend *finanzielle und personelle Ressourcen für das Projektmanagement* vorsehen. Ein jährliches Budget für ein externes Coaching ist obligatorischer Bestandteil jedes Projektbudgets. Der Coach soll nach Möglichkeit bei der mündlichen Präsentation des Projektgesuchs anwesend sein, damit sich die Verantwortlichen beim Bund ein besseres Bild von ihm/ihr und seiner/ihrer Arbeit machen können.

Diese Entscheidungskriterien sollten bei der Beurteilung der Gesuche in der zweiten Phase des vorgeschlagenen Verfahrens (nicht bereits beim Entscheid über die Projektskizzen) konsequent durchgesetzt werden. Gegenüber den Gesuchstellern ist die Priorität der zentralen Entscheidungskriterien klar zu kommunizieren.

E9 LAV: Beschränkung auf Marketingkommunikation prüfen (kurzfristig umsetzbar)

Gemäss Landwirtschaftlicher Absatzförderungsverordnung kann nur die Marketingkommunikation und die damit verbundene Marktforschung unterstützt werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber, dass die Subventionen für Kommunikationsmassnahmen allein nicht zum Ziel führen. Ein Projekt scheiterte trotz eines sehr hohen Bekanntheitsgrades im regionalen Markt. Aus diesem Grund sind Bestrebungen des BLW zu begrüßen, das Instrument LAV für den gesamten Marketing-Mix zu öffnen. Zumindest aber sollte sichergestellt werden, dass nur noch Projekte unterstützt werden, bei denen der gesamte Marketing-Mix ausgewogen ist und insbesondere tragfähige Strukturen (Zusammenarbeit zwischen Produzenten, Verarbeiter, Verteiler) vorhanden sind.

Literatur

- Balthasar, A.; Lehmann, L.: Evaluation der Umwelttechnologieförderung des BUWAL, Luzern 2002.
- Bussmann, W.; Klöti, U; Knoepfel, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel 1997.
- Kuster, J.; Schäfer, H.R.: Machbarkeitsstudie für die Evaluation von REGIO PLUS (Schlussbericht), Bern und Zürich, April 1998.
- Mühlinghaus, S.: Eigenständige Regionalentwicklung im Schweizer Berggebiet – Umsetzungsprozesse, Erfolgsaussichten und Förderansätze. St. Gallen (Ostschweizerische Geographische Gesellschaft), 2002.
- REGIO PLUS: Beispiele und Anleitung zur Umsetzung und Vorbereitung von Projekten, Bern 1997, S. 39-43)
- Rüegg, Erwin: Politisch-institutionelle Aspekte der eidgenössischen Regionalpolitik (PIADER), Bern (seco) 2000.
- Schäfer, H.R.: Regio Plus: Beispiele und Anleitung zur Umsetzung von Projekten, Bern, 1997.
- Stalder, U.: Regionale strategische Netzwerke als lernende Organisationen: Regionalförderung aus Sicht der Theorie sozialer Systeme, Bern 2001.
- Thierstein, A.; Walker, D.; Behrendt, H.; Egger, U. (Hrsg.): Tatort Region – Veränderungsmanagement in der Regional- und Gemeindeentwicklung. Baden-Baden (Nomos) 1997.
- Thierstein, A.; Behrendt, H.: Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik, Zürich 2001.

Anhang

A1 Anhang zum ersten Kapitel (Datengrundlage)

A1.1 Liste der GesprächspartnerInnen

A1.2 TeilnehmerInnen der regionalen Workshops

A1.2.1 Atelier de Sion (24 juin 2002)

A1.2.2 Atelier de Weinfeldern (25 juin 2002)

A1.2.3 Atelier de Wolhusen (27 juin 2002)

A2 Anhang zum dritten Kapitel

A3 Anhang zum vierten Kapitel

A1 Anhang zum ersten Kapitel (Datengrundlage)

A1.1 Liste der GesprächspartnerInnen

Cantons/Kantone

Prénom Vorname	Nom Name	Organisme service Organisation/Fachstelle	Ct. Kt.
Véronique	Martrou	Département cantonal de l'économie Service de l'économie et du tourisme	VD
Gerhard	Walter	Département cantonal de l'économie Service de promotion touristique et économique	VS
Tarcisio	Cima	Ufficio delle regioni di montagna Sezione del promovimento economico e del lavoro	TI
Daniel	Wüthrich	Kantonales Amt für wirtschaftliche Entwicklung	BE
Peter	Wäfler	Amt für Landwirtschaft Abteilung Produktion und ländliche Entwicklung (LAV)	BE
Walter	Cadosch	Finanzdepartement des Kantons Aargau Stabsstelle für Wirtschaftsfragen	AG
Peter	Meyer	Amt für Landwirtschaft Absatzförderung	AG
Sandra	Egger	Volkswirtschaftsdepartement Wirtschaftsamt	SH
Walter	Castelberg	Amt für Wirtschaft und Tourismus Abt. für Wirtschaftsförderung	GR
Thomas	Furger	Volkswirtschaftsdirektion Regio-Plus-Fachstelle	UR
Alois	Arnold	Amt für Landwirtschaft	UR
Armin	Stoffel	Sekretariat der Volkswirtschaftsdirektion	AR

Régions/Regionen

Prénom Vorname	Nom Name	Organisme service Organisation/Fachstelle	Ct. Kt.
Christine	Leu	Association pour le développement du Nord Vaudois	VD
Bertrand	Favre	Sierre Région	VS
Alfred	Gerber	Region Oberes Emmental	BE
Herr	Hafner	Regionalverband Amt Erlach-östlich Seeland c/o Berz & Hafner AG	BE
Anton	Grimm	Wirtschaftsförderung Schwarzbubenland	AG/S O
Josef-A.	Kuonen	Region Brig Aletsch	VS
Gabriele	Bianchi	Regione Locarnese e Vallemaggia	TI
Marco	Valsecchi	Regio Viamala	GR
Franz	Wüest	RegioHER	LU

ExpertInnen

Prénom Vorname	Nom Name	Organisme service Organisation/Fachstelle	Ct. Kt.
Evelyne	Marendaz	Service Romand de vulgarisation agricole (SRVA)	
Fritz	Burkhalter	BNPO, Beratung für Nonprofitorganisationen	

A1.2 TeilnehmerInnen der regionalen Workshops

A1.2.1 Atelier de Sion (24 juin 2002)

- Thomas Amman, Nature agriculture tourisme (NAT), Arcalpin, Sion
- Christoph Baettig, Responsable évaluation Regio Plus, Interface, Lucerne
- Stéphane Dayer, ValaisInfo/InfoWallis, Maison du Valais, Sion
- Alain-Philippe De Preux, VALVISION - La Vitrine du Valais, Granges
- Bertrand Favre, Secrétaire régional LIM Sierre, TECHNO-pôle, Sierre
- Alain Giovanola, Village du Livre, St-Pierre-de-Clages
- Jean-Pierre Guidoux, Président de l'association Sensorama, Sierre
- Sami Kanaan, Co-responsable évaluation RegioPlus, evaluanda, Genève
- Philippe Leryen, ACE-HYDRO, Martigny
- Pierre-Alain Machoud, La Corbeille d'Entremont, Office du Tourisme, Champex-Lac
- Georges Mariétan, Secrétaire régional LIM Chablais, Association régionale du Chablais, Monthey
- Joëlle Mathey, Chargée d'évaluation RegioPlus, evaluanda, Genève
- François Mathis, Secrétaire régional LIM Sion, Association régionale Sion, Sion
- Grégoire Monnier, Accompagnateurs en Montagne, Chamoson
- Alessandra Silauri, Office fédéral de l'agriculture, Berne

A1.2.2 Atelier de Weinfelden (25 juin 2002)

- Christian Altenburger, Leiter Marketing, Marke Bodensee, Weinfelden
- Kurt Baumann, Gemeindeammann, Präsident der Interkantonalen Regionalplanungsgruppe Will, Sirnach
- Marlies Enz, Aktuarin IG Pepino (Vertreterin von Jürg Weber), Siegershausen
- Konrad Füllemann, Gemeindeammann, Präsident der Regionalplanungsgruppe Untersee. Steckborn

- Werner Gubler, Leiter Postauto TG-SH, Frauenfeld
- Samuel Heger, Chef Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern
- Ulrich Hofer, Amt für Raumplanung des Kantons Thurgau, Frauenfeld
- Martin Huber, LBBZ Arenenberg Führungsbereich Betriebsberatung, Weinfelden
- Sami Kanaan, stv. Evaluationsleiter, evaluanda, Genf
- Roland Kauderer, Geschäftsleiter, Oepfelfarm, Steinebrunn
- Peter Konrad, Präsident Verein Marke Bodensee, Fachstellenleiter Früchte und Gemüsebau (LBBZ Arenenberg), Salenstein
- Bruno Lüscher, Gemeindeammann, Präsident der Regionalplanungsgruppe Frauenfeld, Aadorf
- Daniel Matti, Evaluationsbeauftragter, Interface, Luzern
- Werner Müller, Projektleiter Veloferienland, Amt für Landwirtschaft, Frauenfeld
- Roman Salzmann, Geschäftsstellenleiter, Regionalplanungsgruppe Oberthurgau, Amriswil
- Erwin Sommer, Projektleiter, AgroMarketing Thurgau, Weinfelden
- Hans Stettler, Chef des Landwirtschaftsamtes, Landwirtschaftsamt, Frauenfeld

A1.2.3 Atelier de Wolhusen (27 juin 2002)

- Hans Allemann, Leiter Regio Plus, seco – Regional- und Raumordnungspolitik, Bern
- Christoph Baettig, Leiter Evaluation Regio Plus, Interface, Luzern
- Christoph Böhnner, Leiter, LBBZ Schüpheim-Willisau, Schüpheim
- Willi Bucher, Gemeindepräsident, Wolhusen, Wolhusen
- Fritz Burkhalter, Geschäftsleiter, BNPO, Hindelbank
- Josef Dissler-Müller, Präsident, Bauernverband des Kantons Luzern, Wolhusen
- Robert Engel, Gemeindeammann, Ruswil
- Heinz Fraefel, Napfmilch AG, Hübeli
- Johannes Heeb, Projektleitung Tropehuus Ruswil, Wolhusen

- Alois Hodel, Bauernsekretär, Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband, Sursee
- Margrit Hofstetter, Regionalsekretariat, RegioHER, Wolhusen
- Hans-Peter Hunkeler-Gut, Landwirt, Schötz
- Jürg Inderbitzin, Ruswil
- Sami Kanaan, stv. Leiter Evaluation Regio Plus, evaluanda, Genf
- Verena Kleeb, alt Grossrätin, Ebersecken
- Lisbeth Kneubühler, Vorstandsmitglied kant. Gewerbeverband, Kneubühler AG, Menznau
- Beat Meyer, Lehrer, Willisau
- Johann Müller, Sachbearbeiter, Amt für Landwirtschaft, Sursee
- Andi Rieser, Steinhuserberg
- Marlis Roos, Gemeindeschreiberin, Geiss, Geiss
- Louis Schelbert, Luzerner Gewerkschaftsbund, Luzern
- Bruno Schmid, Präsident, RegioHER, Flühli
- Franz Wüest, Regionalsekretär, RegioHER, Wolhusen

A2 Anhang zum dritten Kapitel

DA 2.1: *Outputprofil von Regio Plus und LAV im Überblick (Stand 31. Dezember 2001)*

	LAV	Regio Plus	Total
	Anzahl	Anzahl	Anzahl
Positiv verfügt	20	78	98
Ablehnung	8	14	22
Total	28	92	120
	Prozent	Prozent	Prozent
Bewilligungsquote	71	85	82
<i>Hängige Gesuche</i>	8	18	26

DA 2.2: *Verteilung der Bundesbeiträge an die bis zum 31. Dezember 2001 bewilligten Projekte*

Verfügte Bundesmittel pro Projekt	Anzahl Projekte		
	LAV	Regio Plus	Total
Bis 100'000.-	3	13	26
Bis 250'000.-	7	24	31
Bis 500'000.-	4	23	27
Bis 750'000.-	0	7	7
Bis 1'000'000.-	2	5	7
Bis 1'500'000.-	2	6	8
Bis 2'000'000.-	2	0	2
Total Projekte	20	78	98
Mittelwert (gerundet)	632'000.-	374'000.-	426'000.-
Median (gerundet)	350'000.-	270'000.-	280'000.-

DA 2.3: *Projektbeteiligungen nach Branchen*

	LAV (20 Projekte)	Regio Plus (78 Projekte)	Total (98 Projekte)
Tourismus	15	59	74
Gastgewerbe	14	51	65
Gewerbe	15	51	66
Handel	16	37	53
Landwirtschaft	20	54	74
Weitere	6	64	70
Total (inkl. Mehrfachbeteiligungen)	86	316	402

N= 98 Projekte, Mehrfachnennungen

DA 2.4: Definition von qualitativen Zielsetzungen

	LAV	Regio Plus	Total
Exakt definiert	8	47	55
Vorhanden/erwähnt	11	30	41
Nicht vorhanden	0	0	0
Ohne Zuordnung	1	1	2
Gesamt	20	78	98

DA 2.5: Definition von quantitativen Zielsetzungen

	LAV	Regio Plus	Total
Exakt definiert	7	10	17
Vorhanden/erwähnt	4	23	27
Nicht vorhanden	8	44	52
Ohne Zuordnung	1	1	2
Gesamt	20	78	98

DA 2.6: Zufriedenheit mit Begleitmassnahmen

	LAV		Regio Plus		Total	
	N	Mittelwert in %	N	Mittelwert in %	N	Mittelwert in %
Tagungen/Seminaren	3	89	40	78	43	78
Wegleitungen und Merkblätter	7	71	37	79	44	78
Bulletin/Newsletter	8	71	57	78	65	77
ERFA-Gruppen	2	67	26	74	28	74
Internetangebot	8	67	48	69	56	68

Eine detaillierte Darstellung der Resultate zur Zufriedenheit mit den Begleitmassnahmen findet sich in DA 2.7.

DA 2.7: Zufriedenheit mit Begleitmassnahmen

	Gar nicht zufrieden		Eher unzufrieden		Eher zufrieden		Voll u. ganz zufrieden		Total
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl
<i>LAV</i>									
Internetangebot	0	0	1	12.5	6	75.0	1	12.5	8
Tagungen/Seminare	0	0	0	0	1	33.3	2	66.7	3
ERFA-Gruppe	0	0	1	50	0	0	1	50	2
Bulletin/Newsletter	0	0	1	12.5	5	62.5	2	25	8
<i>Regio Plus</i>									
Internetangebot	0	0	6	12.5	33	68.8	9	18.8	48
Tagungen/Seminare	0	0	2	5	23	57.5	15	37.5	40
ERFA-Gruppe	0	0	3	11.5	14	53.8	9	34.6	26
Bulletin/Newsletter	0	0	0	0	37	64.9	20	35.1	57
<i>Total Befragte</i>									
Internetangebot	0	0	7	12.5	39	69.6	10	17.9	56
Tagungen/Seminare	0	0	2	4.7	24	55.8	17	39.5	43
ERFA-Gruppe	0	0	4	14.3	14	50.0	10	35.7	28
Bulletin/Newsletter	0	0	1	1.5	42	64.6	22	33.8	65

DA 2.8: Nachbesserungen nach formellem Gesuchseingang

	Bewilligte Gesuche		Hängige/abgelehnte Gesuche	
	LAV	Regio Plus	LAV	Regio Plus
Namhafte Nachbesserung verlangt/erfolgt	19	69	12	3
Keine/geringfügige Nachbesserung	1	9	1	29
Total	20	78	13	32

DA 2.9: Eingriff der Programmleitung gemäss Angaben in den Zwischen- und Schlussberichten

	Zwischenbericht		Schlussbericht
	LAV	Regio Plus	Regio Plus
Eingriff erfolgt	3	13	3
Kein Eingriff erfolgt	12	42	11
Total Projekte mit Zwischen-/ Schlussberichten	15	55	14

DA 2.10: Durchschnittliche Zufriedenheit mit formaler Abwicklung und Begleitung

	LAV		Regio Plus		Total	
	N	%	N	%	N	%
Administrative Abwicklung	12	83	70	83	58	83
Fachliche Begleitung	11	78	68	72	57	71

DA 2.11: Stellungnahme zu Aussagen bezüglich fachlicher Unterstützung

	LAV		Regio Plus		Total	
	N	Mittelwert in %	N	Mittelwert in %	N	Mittelwert in %
Die zuständigen Bundesstellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	11	61	45	76	56	73
Die zuständigen regionalen Stellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	5	60	41	67	46	67
Die zuständigen Kantonsstellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	9	70	49	60	58	61

Durchschnittliche Zustimmung (trifft voll und ganz zu = 100%, trifft gar nicht zu = 0%)

DA 2.12: Beurteilung ausgewählter Vollzugsaspekte durch ProjektnehmerInnen

Qualitätsaspekt	LAV		Regio Plus		Total	
	N	Mittelwert in %	N	Mittelwert in %	N	Mittelwert in %
Bei den regionalen Stellen war bei Bedarf meist ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	5	73	41	89	46	87
Bei den zuständigen Bundesstellen war bei Bedarf meist ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	10	90	44	83	54	85
Bei den zuständigen Kantonsstellen war bei Bedarf meist ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	9	85	49	72	58	74
Die zuständigen regionalen Stellen erschweren die reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	8	79	47	88	55	87
Die zuständigen Bundesstellen erschweren die reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	12	89	57	85	69	86
Die zuständigen Kantonsstellen erschweren die reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	11	82	57	77	68	78
Die zuständigen Bundesstellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	11	61	45	76	56	73
Die zuständigen regionalen Stellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	5	60	41	67	46	67
Die zuständigen Kantonsstellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	9	70	49	60	58	61
Das Verfahren zur Einreichung von Projektanträgen ist unkompliziert und nicht aufwändig.*	12	69	60	70	72	70
Die zuständigen Bundesstellen zeigen Flexibilität bei notwendigen Projektänderungen.	10	83	37	77	47	78
Die zuständigen Kantonsstellen zeigen Flexibilität bei notwendigen Projektänderungen.	8	79	27	73	35	74
Das Verfahren zur Berichterstattung über die Projekte ist nicht zu aufwändig.*	12	69	58	75	70	74
Die verschiedenen zuständigen Stellen hatten einheitliche Auffassungen im Hinblick auf die Anforderungen an unser Projekt.*	11	73	55	65	66	66

Den in der Tabelle aufgeführten Zustimmungswerten in Prozent liegt die folgende Umrechnung der Antworten im Fragebogen zu Grunde: trifft voll und ganz zu = 100%, trifft eher zu = 67%, trifft eher nicht zu = 33%, trifft nicht zu = 0%. Die mit * gekennzeichneten Aussagen wurden im Fragebogen aus methodischen Gründen negativ formuliert – die Werte in der Tabelle wurden zwecks direkter Vergleichbarkeit auf die entsprechende positive Aussage umgerechnet.

Eine detaillierte Darstellung der Resultate auch weiter unten in Anhang A2, Darstellungen DA 2.13, DA 2.14, DA 2.15.

DA 2.13: Zutreffen verschiedener Qualitätsaspekte (LAV und Regio Plus)

Aspekt	Trifft nicht zu		Trifft eher nicht zu		Trifft eher zu		Trifft zu		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Regio Plus/LAV haben eine klare Zielsetzung und formulieren verständliche Anforderungen an die geförderten Projekte.	0	0 %	4	5.9%	40	58.8%	24	35.3%	68	
Das Verfahren zur Einreichung von Projektanträgen ist nicht zu kompliziert und nicht zu aufwändig.	3	4.2%	12	16.7%	32	44.4%	25	34.7%	72	
Verschiedene zuständige Stellen hatten übereinstimmende Auffassungen im Hinblick auf die Anforderungen an unser Projekt.	5	7.6%	17	25.8%	18	27.3%	26	39.4%	66	
Das Verfahren zur Berichterstattung über die Projekte ist nicht zu aufwändig.	3	4.3%	10	14.3%	25	35.7%	32	45.7%	70	
Die zuständigen Bundesstellen erschweren eine reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	3	4.3%	3	4.3%	14	20.3%	49	71.0%	69	
Die zuständigen kantonalen Stellen erschweren eine reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	6	8.8%	7	10.3%	13	19.1%	42	61.8%	68	
Die zuständigen regionalen Stellen erschweren eine reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	0	0 %	5	9.1%	12	21.8%	38	69.1%	55	
Die zuständigen Bundesstellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	1	1.8%	6	10.7%	30	53.6%	19	33.9%	56	
Die zuständigen kantonalen Stellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	6	10.3%	9	15.5%	31	53.4%	12	20.7%	58	
Die zuständigen regionalen Stellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	4	8.7%	5	10.9%	24	52.2%	13	28.3%	46	
Bei den zuständigen Bundesstellen war bei Bedarf ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	4	7.4%	1	1.9%	11	20.4%	38	70.4%	54	
Bei den zuständigen kantonalen Stellen war bei Bedarf ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	5	8.6%	10	17.2%	10	17.2%	33	56.9%	58	
Bei den zuständigen regionalen Stellen war bei Bedarf ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	0	0 %	5	10.9%	8	17.4%	33	71.7%	46	
Die zuständigen Bundesstellen zeigen Flexibilität bei notwendigen Projektänderungen.	0	0 %	7	14.9%	17	36.2%	23	48.9%	47	
Die zuständigen kantonalen Stellen zeigen Flexibilität bei notwendigen Projektänderungen.	0	0 %	7	20.0%	13	37.1%	15	42.9%	35	

DA 2.14: Zutreffen verschiedener Qualitätsaspekte (nur LAV)

Aspekt	Trifft nicht zu		Trifft eher nicht zu		Trifft eher zu		Trifft zu		Total	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
LAV hat eine klare Zielsetzung und formuliert verständliche Anforderungen an die geförderten Projekte.	0	0 %	2	16.7%	6	50.0%	4	33.3%	12	
Das Verfahren zur Einreichung von Projektanträgen ist nicht zu kompliziert und nicht zu aufwändig.	0	0 %	3	25.0%	5	41.7%	4	33.3%	12	
Verschiedene zuständige Stellen hatten übereinstimmende Auffassungen im Hinblick auf die Anforderungen an unser Projekt.	0	0 %	3	27.3%	3	27.3%	5	45.5%	11	
Das Verfahren zur Berichterstattung über die Projekte ist nicht zu aufwändig.	1	8.3%	1	8.3%	6	50.0%	4	33.3%	12	
Die zuständigen Bundesstellen erschweren eine reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	0	0 %	0	0 %	4	33.3%	8	66.7%	12	
Die zuständigen kantonalen Stellen erschweren eine reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	1	9.1%	0	0 %	3	27.3%	7	63.6%	11	
Die zuständigen regionalen Stellen erschweren eine reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	0	0 %	1	12.5%	3	37.5%	4	50.0%	8	
Die zuständigen Bundesstellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	1	9.1%	1	9.1%	8	72.7%	1	9.1%	11	
Die zuständigen kantonalen Stellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	0	0 %	0	0 %	8	88.9%	1	11.1%	9	
Die zuständigen regionalen Stellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	0	0 %	2	40.0%	2	40.0%	1	20.0%	5	
Bei den zuständigen Bundesstellen war bei Bedarf ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	0	0 %	0	0 %	3	30.0%	7	70.0%	10	
Bei den zuständigen kantonalen Stellen war bei Bedarf ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	1	11.1%	0	0 %	1	11.1%	7	77.8%	9	
Bei den zuständigen regionalen Stellen war bei Bedarf ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	0	0 %	1	20.0%	2	40.0%	2	40.0%	5	
Die zuständigen Bundesstellen zeigen Flexibilität bei notwendigen Projektänderungen.	0	0 %	0	0 %	5	50.0%	5	50.0%	10	
Die zuständigen kantonalen Stellen zeigen Flexibilität bei notwendigen Projektänderungen.	0	0 %	1	12.5%	3	37.5%	4	50.0%	8	

DA 2.15: Zutreffen verschiedener Qualitätsaspekte (nur Regio Plus)

Aspekt	Trifft nicht zu		Trifft eher nicht zu		Trifft eher zu		Trifft zu		Total	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Regio Plus hat eine klare Zielsetzung und formuliert verständliche Anforderungen an die geförderten Projekte.	0	0 %	2	3.6 %	34	60.7 %	20	35.7 %	56	
Das Verfahren zur Einreichung von Projektanträgen ist nicht zu kompliziert und nicht zu aufwändig.	3	5.0 %	9	15.0 %	27	45.0 %	21	35.0 %	60	
Verschiedene zuständigen Stellen hatten übereinstimmende Auffassungen im Hinblick auf die Anforderungen an unser Projekt.	5	9.1 %	14	25.5 %	15	27.3 %	21	38.2 %	55	
Das Verfahren zur Berichterstattung über die Projekte ist nicht zu aufwändig.	2	3.4 %	9	15.5 %	19	32.8 %	28	48.3 %	58	
Die zuständigen Bundesstellen erschweren eine reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	3	5.3 %	3	5.3 %	10	17.5 %	41	71.9 %	57	
Die zuständigen kantonalen Stellen erschweren eine reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	5	8.8 %	7	12.3 %	10	17.5 %	35	61.4 %	57	
Die zuständigen regionalen Stellen erschweren eine reibungslose administrative Abwicklung des Projekts nicht.	0	0 %	4	8.5 %	9	19.1 %	34	72.3 %	47	
Die zuständigen Bundesstellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	0	0 %	5	11.1 %	22	48.9 %	18	40.0 %	45	
Die zuständigen kantonalen Stellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	6	12.2 %	9	18.4 %	23	46.9 %	11	22.4 %	49	
Die zuständigen regionalen Stellen bieten bei Bedarf eine optimale fachliche Unterstützung.	4	9.8 %	3	7.3 %	22	53.7 %	12	29.3 %	41	
Bei den zuständigen Bundesstellen war bei Bedarf ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	4	9.1 %	1	2.3 %	8	18.2 %	31	70.5 %	44	
Bei den zuständigen kantonalen Stellen war bei Bedarf ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	4	8.2 %	10	20.4 %	9	18.4 %	26	53.1 %	49	
Bei den zuständigen regionalen Stellen war bei Bedarf ein Ansprechpartner für das Projekt vorhanden.	0	0 %	4	9.8 %	6	14.6 %	31	75.6 %	41	
Die zuständigen Bundesstellen zeigen Flexibilität bei notwendigen Projektänderungen.	0	0 %	7	18.9 %	12	32.4 %	18	48.6 %	37	
Die zuständigen kantonalen Stellen zeigen Flexibilität bei notwendigen Projektänderungen.	0	0 %	6	22.2 %	10	37.0 %	11	40.7 %	27	

DA 2.16: Tabelle Verteilung der Bundeshilfe gemäss Verfügungsjahr

Jahr	LAV			Regio Plus			Total		
	Bundesbeiträge in Mio. Fr.	Ausgelöste Gesamtkosten in Mio. Fr.	Anzahl Projekte	Bundesbeiträge in Mio. Fr.	Ausgelöste Gesamtkosten in Mio. Fr.	Anzahl Projekte	Bundesbeiträge in Mio. Fr.	Ausgelöste Gesamtkosten in Mio. Fr.	Anzahl Projekte
1997	0	0	0	0.21	0.59	2	0.21	0.59	2
1998	0	0	0	7.35	18.04	23	7.35	18.04	23
1999	5.50	15.55	10	7.28	21.04	23	12.78	36.59	33
2000	3.88	9.87	6	5.84	19.70	16	9.72	29.56	22
2001	3.27	6.66	4	8.53	19.79	14	11.79	26.45	18
Total	12.64	32.07	20	29.20	79.16	78	41.84	111.23	98
		Faktor 2.5			Faktor 2.7			Faktor 2.7	

DA 2.17: Verteilung der Projekte nach RSN-Typen*

RSN-Typ der Projekte nach STALDER	Pos. verfügt	Abgeschlossen	Abgebrochen	zurückgewies./neg. verfügt/sistiert
LAV	19	1*	0	10
LAV	0	0	0	1
Regio Plus	8	2	2	
Regio Plus	24	7	0	
Regio Plus	2	0	0	
Regio Plus	4	1	0	1
Regio Plus	3	0	0	
Regio Plus	8	4	0	1
Regio Plus	3	0	0	
Regio Plus	4	0	0	
Regio Plus	23	0	0	12
Total	98	15	2	25

* RSN = Regionale Selbsthilfe Netzwerktypen, nach Stalder 2001.

A3 Anhang zum vierten Kapitel

DA 3.1: Einschätzung der Zielerreichung durch ProjektnehmerInnen

Häufigkeiten	LAV (N=15)		Regio Plus (N=59)		Total (N=74)	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Nur in geringem Masse/gar nicht (Zielerreichung 0%)	1	7	1	2	2	3
Nur teilweise (Zielerreichung 33%)	2	13	12	20	14	19
Weitgehend (Zielerreichung 66%)	12	80	35	59	47	64
Vollständig (Zielerreichung 100%)	0	0	11	19	11	15
Total	15	100	59	100	74	100
Durchschnittliche Zielerreichung	57.7%		65.0%		63.7%	

DA 3.2: Mitnahmeeffekte aus Sicht der ProjektnehmerInnen

Ohne Unterstützung...	LAV		Regio Plus		Total	
	N	%	N	%	N	%
Nicht durchgeführt	3	23	37	67	48	60
Anderer Umfang	9	69	16	29	29	36
Gleich durchgeführt	1	8	2	4	3	4

Basis: 80 Nennungen von 74 Projekten; detaillierte Darstellung der Resultate vgl. DA3.3.

DA 3.3: Abschätzung der Mitnahmeeffekte durch ProjektnehmerInnen

	mit Mehrfachnennungen		ohne Mehrfachnennungen	
	Anzahl	%	Anzahl	%
<i>Total</i>				
Unabh. geplant/nicht durchführbar ohne Unterstützung	27	33.8	19	27.9
Bereits geplant, anderer Umfang	29	36.3	25	36.8
Bereits geplant/gleich ohne Unterstützung	3	3.8	3	4.4
Nur dank Unterstützung entstanden	21	26.3	21	30.9
Total	80	100	68	100
<i>LAV</i>				
Bereits geplant, anderer Umfang	9	69.3	10	62.5
Nur dank Unterstützung entstanden	2	15.4	2	12.5
Unabhängig geplant/nicht durchführbar ohne Unterstützung	1	7.7	3	18.8
Bereits geplant/gleich ohne Unterstützung	1	7.7	1	6.3
Total LAV	13	100	16	100
<i>Regio Plus</i>				
Unabh. geplant/nicht durchführbar ohne Unterstützung	18	32.7	24	37.5
Nur dank Unterstützung entstanden	19	34.5	19	29.7
Bereits geplant, anderer Umfang	16	29.1	19	29.7
Bereits geplant/gleich ohne Unterstützung	2	3.6	2	3.1
Total Regio Plus	55	100	64	100

Die Befragten waren angehalten, nur eine der angebotenen Antworten auszuwählen. Verschiedene Befragte kreuzten trotzdem mehrere Felder an. Deshalb stellt die obige Tabelle das Resultat mit und ohne Berücksichtigung der Antwortenden mit Mehrfachnennungen dar.

DA 3.4: Erreichte Ziele bei LAV- und Regio-Plus-Projekten

	LAV		Regio Plus		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Sensibilisierung, Identität Bewusstseinsaufbau, Konzept	11	16	67	28	78	25
Netzwerk, Institution	25	16	58	24	75	24
Produkt, Angebot	16	25	55	23	66	21
Bekanntheit, Image	11	16	16	7	27	9
Wertschöpfung, Absatz	8	12	16	7	24	8
Finanzierung	0	0	4	2	4	1
Andere	1	2	27	12	38	12

DA 3.5: *Aufbau einer übergreifenden Zusammenarbeit*

	LAV		Regio Plus		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	Prozent	Anzahl	%
Neue aufgebaut	9	60	49	65	40	67
Bestehende vertieft	5	33	20	27	15	25
Keine neue Zusammenarbeit	1	7	6	8	5	8
Total	15	100	75	100	60	100

DA 3.6: *Weiterführung von Projekten nach Auslaufen der Bundesunterstützung*

	Projekt ist...					
	abgeschlossen		laufend seit 1999 o. länger		laufend seit 2000	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Selbsttragend	8	53	11	31	14	42
Finanzierung aus anderen Quellen	4	27	9	26	9	27
Finanzierung aus Folgeprogrammen	2	13	9	26	5	15
Weiterführung unsicher	0	0	4	11	5	15
Keine Weiterführung	1	7	2	6	0	0