

Zwischenevaluation Regio Plus und Landwirtschaftliche Absatzförderung

Zusammenfassung

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 fliessen 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 Anpassungen 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 überprüfbaren 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 unterschiedliche 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 gegenwärtige 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 begrüessen, 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.