

# Zwischenevaluation Projekte zur regionalen Entwicklung

Erfahrungsaustausch PRE  
Champéry, 20. September 2018

Christian Flury & Christof Abegg

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

## Inhalte

---

1. Ziele der Evaluation und Vorgehen
2. Einblick in die Empirie
  - Bestandesaufnahme und Wirkungen PRE
  - Vollzugsprozess
3. Beurteilung aus Sicht der Evaluatoren
  - Relevanz des Instruments PRE
  - Effektivität
  - Effizienz
4. Weiterentwicklung Instrument PRE

---

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

---

## Ziele der Evaluation und Vorgehen

---

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

---

## Ziele der Evaluation gemäss Auftrag

Ziel der Zwischenevaluation zu den PRE ist:

- auf der Projektebene die geleistete Arbeit in den PRE-Projekten im Sinne einer Bestandsaufnahme zu analysieren und zu bilanzieren;
- das Instrument PRE als Ganzes einer Zwischenprüfung zu unterziehen;
- Hinweise zur Weiterentwicklung von Konzept und Vollzug zu erhalten.

Beurteilt werden soll:

- Die *Relevanz des Politikkonzeptes*, auch mit Blick auf den agrar- und regionalpolitischen Kontext und das Marktumfeld;
- Die *Effektivität* des Instrumentes, basierend auf einer Bestandsaufnahme der PRE-Projekte und einer perspektivischen Abschätzung der zu erwartenden Ergebnisse;
- Die *Effizienz* des Instrumentes, hinsichtlich des Vollzugsprozesses sowie des Verhältnisses zu den eingesetzten Ressourcen.

---

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

## Empirie im Überblick

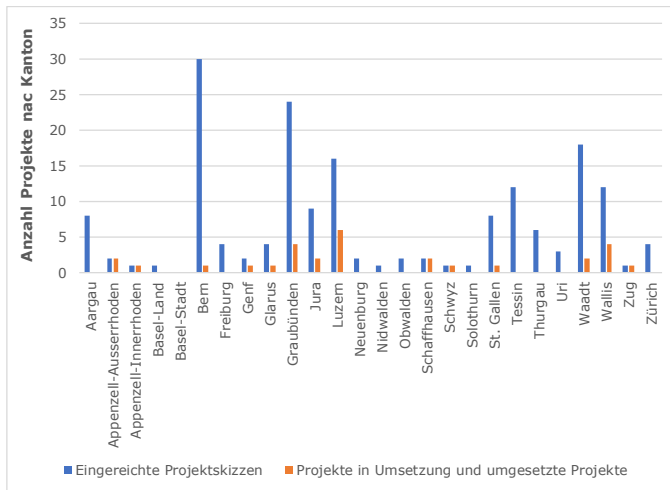
			Ebene 1: Relevanz			Ebene 2: Effektivität		Ebene 3: Effizienz	
			Umfeld-analyse	Intrapolicy Kohärenz	Interpolicy Kohärenz	Bestands-aufnahme	Wirkungs-analyse	Vollzugs-analyse	Effizienz-betrachtung
2.1	Grundlagendokument LW / LW-Politik	Desk-Research	x						
2.1	Programmunterlagen PRE	Desk-Research		x					
2.1	PRE-Verantwortliche BLW	(Gruppen-)Gespräch	x	x	x			x	
2.1	Dokumente LW-Politik	Desk-Research			x				
2.1	Dokumente Sektoralpolitiken	Desk-Research			x				
2.1	Vertreter BLW	Persönliche Interviews	x		x			x	
2.1	Vertreter ARE, SECO, BARU	Persönliche Interviews			x			x	
2.2	Ausgearbeitete PRE-Projekte	Erfassung, Auswertung				x			
2.3	PRE-Verantwortliche ausgewählter Kantone	Persönliche Interviews		x				x	
2.3	PRE-Coaches	Persönliche Interviews		x				x	
2.3	Projektträger abgebrochener Projekte	Telefonische Interviews						x	
3.1	PRE-Verantwortliche aller Kantone	Schriftliche Befragung	x	x	x	x	x	x	x
3.2	Ausgewählte PRE-Projekte	Desk-Research, Interviews	x		x		x	x	x
3.2	Ausgewählte PRE-Projekte	Wertschöpfungsanalyse					x		x
3.3	PRE-Projekte in Umsetzung	Schätzung Wertschöpfung							x
3.3	Instrumente Agrarpolitik	Desk-Research (Kennwerte)							x

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

## Empirie: Bestandesaufnahme und Wirkungen PRE

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

## Bestandesaufnahme: Überblick über die PRE



- Bezüglich der Anzahl der Projektskizzen bestehen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen.
- Die grosse Spannweite lässt sich nicht durch eine spezifische Situation der Landwirtschaft oder eine unterschiedliche «Projekt- und Innovationsfähigkeit» der Akteure erklären.

Stand Projekte: März 2017

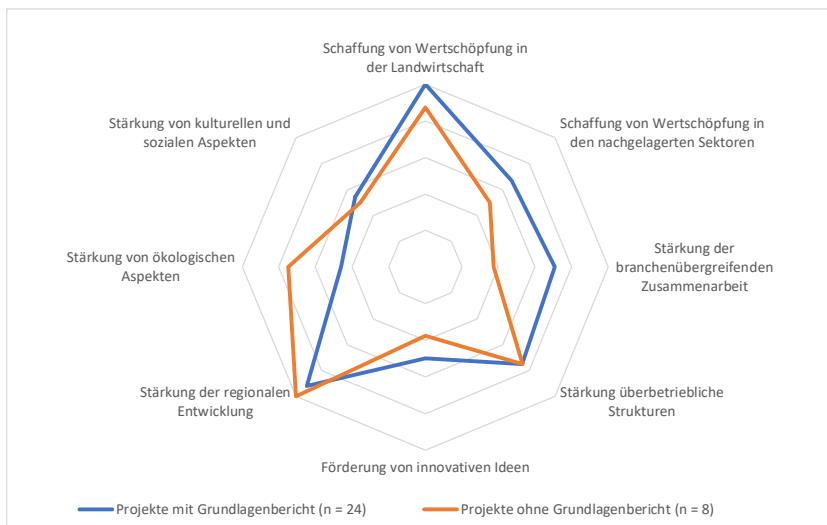
## Stellenwert der PRE in den Kantonen

		Stellenwert der PRE im Rahmen der Landwirtschaftspolitik des Kantons			
		Hoch	Mittel	Gering	Keine Bedeutung
Stellenwert der PRE in der regionalpolitischen Strategie des Kantons	Hoch	GE, GR, SZ, TI, VS			
	Mittel	LU, VD, ZG	AR, JU	SH	
	Gering	BE	AI	NE, OW, SG, TG, UR	
	Keine Bedeutung			FR, AG, GL	

Anzahl Projektskizzen:                    1                    2-4                    5-10                    > 10

Stand Projekte: März 2017

## Bestandesaufnahme: Ausrichtung und Ziele der PRE

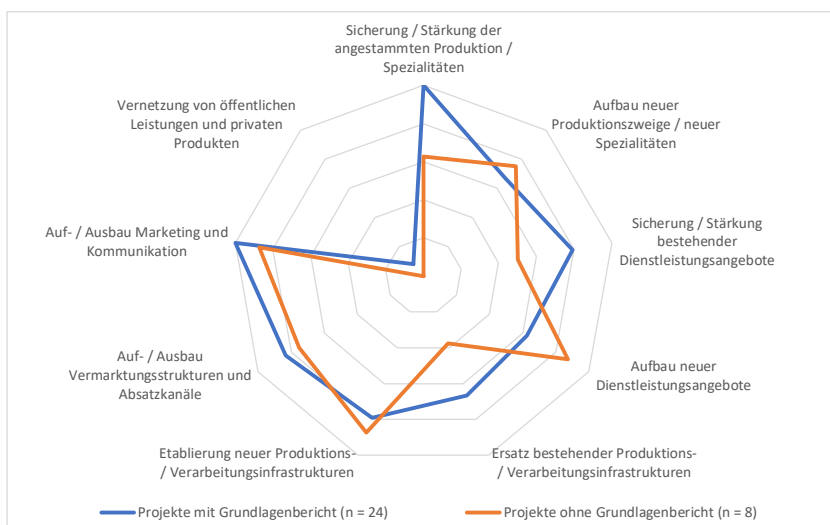


- Ziele der PRE und der Teilprojekte stimmen weitgehend mit Art. 11 SVV überein
- Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft, sowie die Stärkung überbetrieblicher Strukturen und der Regionalentwicklung stehen im Fokus
- Kulturelle, soziale und ökologische Aspekte sind von untergeordneter Bedeutung
- Besondere Charakteristik der «gescheiterten» Projekte

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

© EBP | 9

## Bestandesaufnahme: Stossrichtung der PRE bzw. Teilprojekte

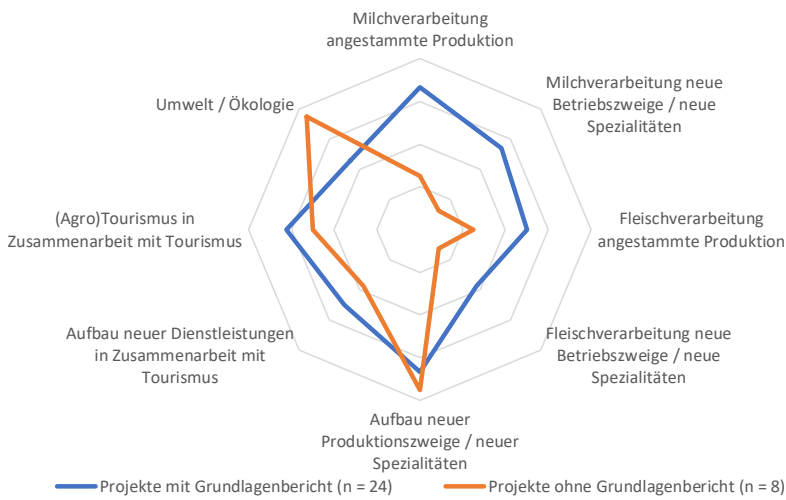


- Sicherung und Stärkung von angestammten Produkten und Dienstleistungen stehen im Fokus – meist in Kombination mit der Etablierung von Infrastrukturen
- Neuaufbau von Produkten und Dienstleistungen sind weniger bedeutend
- Vermarktung und Marketing haben hohe Bedeutung

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

© EBP | 10

## Bestandesaufnahme: Typisierung der Projekte



- Typisierung Projekte durch Kombination der Kriterien «Beteiligte Branchen», «Produkte» und «Stossrichtung»
- Bei PRE mit Grundlagenetappe sind vier Cluster bedeutend: «Milchverarbeitung angestammte Produktion», «Milchverarbeitung neue Spezialitäten», «Fleischverarbeitung angestammte Produktion» und «(Agro)Tourismus»
- Bei PRE ohne Grundlagenetappe sind die Cluster «Aufbau neuer Produktionszweige» sowie «Umwelt / Ökologie» am bedeutendsten

## Wirkungen: Einschätzungen der Kantone



- Kantone erkennen eine sehr hohe bis zumindest mittlere Wirkung der Projekte auf (fast) alle Ziele des Instruments
- Hohe Wirkung bzgl. Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft, Stärkung der regionalen Entwicklung und in der Förderung innovativer Ideen
- Wirkung bzgl. Stärkung der überbetrieblichen Strukturen wird kritisch beurteilt

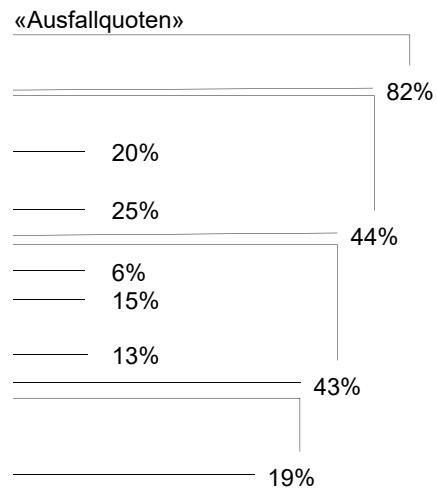
# Empirie: Vollzugsprozess

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

## Vollzugsprozess: Mengengerüst PRE

<b>A.1</b>	<b>Eingereichte Projektskizzen</b>	<b>169</b>
B.1	Kein Coachingbeitrag / Skizze nicht bewilligt	29
<b>B.2</b>	<b>Coachingbeitrag bewilligt</b>	<b>140</b>
C.1	Vorabklärung nicht gestartet (Projektabbruch)	
C.2	Vorabklärung abwartend / sistiert	27
C.3	Vorabklärung laufend	16
C.4	Vorabklärung abgebrochen	35
<b>C.5</b>	<b>Vorabklärungsdossier eingereicht</b>	<b>62</b>
D.1	Grundlagenetappe nicht gestartet (Abbruch)	4
D.2	Grundlagenetappe abwartend / sistiert	9
D.3	Grundlagenetappe laufend	14
D.4	Grundlagenetappe abgebrochen	8
<b>D.5</b>	<b>Grundlagendossier eingereicht</b>	<b>27</b>
E.1	Umsetzung nicht gestartet / abgebrochen	
E.2	Umsetzung laufend	22
<b>E.3</b>	<b>Umsetzung abgeschlossen</b>	<b>5</b>

Stand Projekte: März 2017



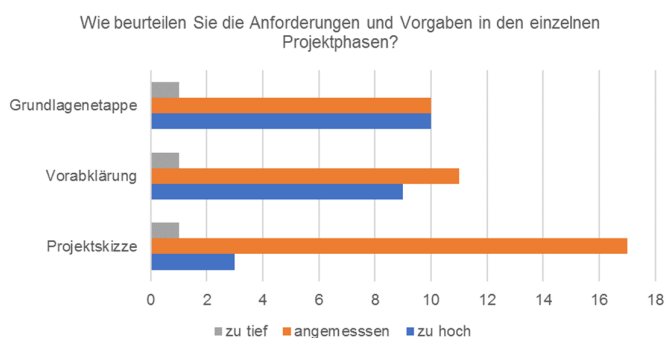
## Zeitdauer PRE

Dauer (in Monaten)	Median	Minimum	Maximum
<b>Vorabklärung</b> (Entscheid Coachingbeitrag bis Abschluss Vorabklärungsdossier)	21	9	58
<b>Prüfung</b> (Abschluss Vorabklärungsdossier bis Zusicherung Grundlagenetappe)	6	2	23
<b>Grundlagenetappe</b> (Zusicherung bis Vereinbarung Umsetzung)	24	2	54
<b>Total</b> (Entscheid Coachingbeitrag bis Vereinbarung Umsetzung)	53	12	82

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

## Vollzugsprozess: Einschätzung Kantone

- Kantone schätzen den Aufbau des Erarbeitungsprozesses (Skizze, Vorabklärung, Grundlagenetappe, Umsetzung) für die PRE mehrheitlich sehr positiv bzw. eher positiv ein.
- Vollzugsorganisation und Verantwortlichkeiten Bund-Kantone wird von den Kantonen zu zwei Dritteln eher oder sehr positiv beurteilt.



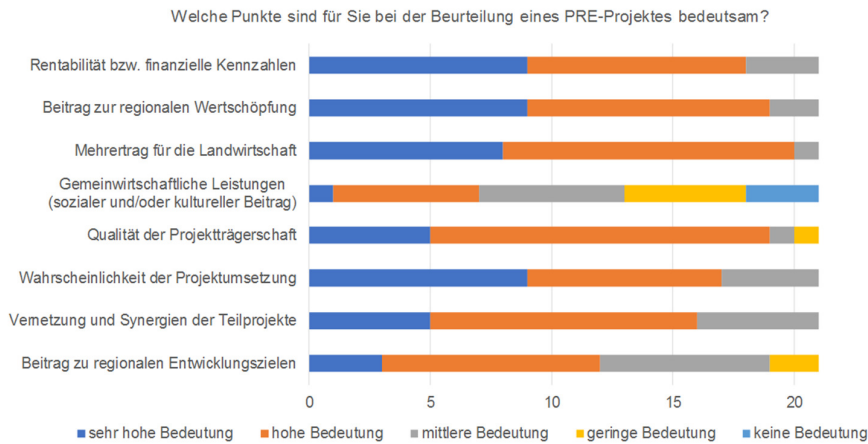
- Kantone beurteilen die vergleichsweise tiefen Anforderungen und Vorgaben für die Projektskizzen mehrheitlich als angemessen
- Anforderungen und Vorgaben für Vorabklärungen und Grundlagenetappen werden von den Kantonen jeweils hälftig als angemessen bzw. als zu hoch beurteilt

20.09.2018 | Erfahrungsaustausch PRE

© EBP | 16



## Vollzug: Einschätzung Kantone



- Bedeutung der Beurteilungskriterien orientiert sich sehr stark an wirtschaftlichen Zielen (Rentabilität, Wertschöpfung, Mehrertrag für Landwirtschaft) und am Anspruch, Projekte erfolgreich umzusetzen (Qualität der Trägerschaft, Wahrscheinlichkeit für Umsetzung)
- Gemeinwirtschaftliche Leistungen sowie Beitrag zu regionalen Entwicklungszielen sind untergeordnet

## Beurteilung Evaluatoren

## Beurteilung Relevanz

---

- Der **Bedarf** nach dem Instrument PRE ist **nicht kleiner** geworden
  - die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft sind nach wie vor herausfordernd
  - Bedarf, die Wertschöpfung aus den landwirtschaftlichen Rohstoffen zu steigern, ist hoch und dürfte, mit Blick auf allfällige Marktliberalisierungen, weiter steigen.
- Die **Ziele der PRE** gemäss SVV sind nach wie vor **relevant**. Folglich kann das Instrument der PRE als wichtiges, ergänzendes Element der Agrarpolitik eingestuft werden.
- Das **Instrument der PRE** wird von Bund, einer Mehrzahl der Kantone und den regionalen Akteuren insgesamt als **positiv** und mit Blick auf den Bedarf als **wichtig** beurteilt.
- Es sind (fast) keine Zielkonflikte mit anderen Sektoralpolitiken auszumachen. Es besteht aber durchaus der Bedarf, aber auch die Potenziale für eine **bessere Koordination und Zusammenarbeit** mit den weiteren Sektoralpolitiken.

## Beurteilung Effektivität (I)

---

Obwohl einzelne PRE massgeblich zur Wertschöpfung in der Land- und Ernährungswirtschaft und zu den weiteren Zielen gemäss SVV beitragen, ist die Effektivität des Instrumentes insgesamt kritisch zu beurteilen. Die PRE konnten in ihrer Gesamtheit in den verschiedenen Ziel-dimensionen bisher nur eine beschränkte Wirkung erreichen.

- In einer Gesamtbetrachtung sind die bisher erzielten **Wertschöpfungseffekte** in der Summe als gering zu bezeichnen. Viele PRE sind stark auf Produktion und Verarbeitung und (zu) wenig auf den Markt und die Marktbedürfnisse ausgerichtet.
- PRE stärken die **überbetriebliche Zusammenarbeit**. Der «innere» Zusammenhalt bzw. die Verbindung der Teilprojekte ist in den PRE jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt.
- Die **branchenübergreifende Zusammenarbeit** ist bislang stark auf die Verbindung zwischen Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung (1. Verarbeitungsstufe) sowie auf den Agrotourismus ausgerichtet. Weitere Kooperationen spielen nur eine marginale Rolle.

## Beurteilung Effektivität (II)

---

- Das Instrument PRE hat eine hohe Zahl an **Projektideen** zutage gefördert, mit deutlich abnehmender Tendenz. In vielen PRE handelte es sich um bekannte Ansätze bzw. Themen.
  - Projekte mit bedeutenden **ökologischen, kulturellen und sozialen Zielen** wurden bislang kaum lanciert. Auch die Kantone messen ihnen nur eine untergeordnete Bedeutung zu.
  - Trotz bottom-up Ansatz zeigt sich ein **starker Einfluss der Kantone** auf die Entstehung von Projektideen und die Entwicklung und Umsetzung der PRE.
  - PRE haben für die **Regionalentwicklung** dort eine hohe Bedeutung, wo die Landwirtschaft wirtschaftlich eine bedeutende Rolle einnimmt und/oder alternative Möglichkeiten fehlen.
  - PRE sind selten in regionale Entwicklungskonzepte oder in die Ziele der Regionalentwicklung bzw. die Entwicklungsvorstellungen der Region eingebettet.
  - Die **langfristige Tragfähigkeit** eines PRE steht und fällt mit der erfolgreichen Etablierung am Markt und der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Infrastruktureinrichtungen. Beides hat sich in verschiedenen Projekten als schwierig erwiesen oder erst nach einer längeren Anlaufzeit und notwendigen Projektanpassungen eingestellt.
- 

## Beurteilung Effizienz (I)

---

- Der finanzielle, ressourcenmässige und zeitliche **Aufwand** für die Ausarbeitung der PRE ist **hoch**. Dies kann auf potenzielle Projektträger abschreckend wirken.
  - Aufgrund der Charakteristik der PRE, mit ihrer überbetrieblichen und branchenübergreifenden Organisation, sowie dem Zeitbedarf zur Konstituierung einer Trägerschaft und zur Planung der Teilprojekte, lassen sich Komplexität und Aufwand aber nur bedingt reduzieren.
  - **Schlüsselfaktoren** für eine erfolgreiche und effiziente Projektentwicklung und Umsetzung, sind ausreichende Ressourcen und Wissen, sowie Ausdauer und Konstanz im Prozess. Neben Trägerschaft und Geschäftsführung kommt dabei der engen Begleitung und Unterstützung durch den Kanton eine hohe Bedeutung zu.
-

## Beurteilung Effizienz (II)

---

- Der dreiphasige Prozess ermöglicht einen strukturierten und stufenweisen Aufbau des Gesamtprojektes. Im Kontext des hohen Aufwandes für die Projektentwicklung stellt sich die Frage, welchen Einfluss die Anforderungen auf die Erfolgchancen bzw. Abbruchquoten aufweisen. Aus Effizienzüberlegungen wären allfällige Projektabbrüche in möglichst frühen Phasen wünschenswert.
- Die tiefen Anforderungen und die niederschwellige Prüfung der Projektskizzen sind ein hoher Anreiz zur Einreichung von Gesuchen für einen Coachingbeitrag, lässt jedoch auch kritische Projektideen «passieren».
- Der Aufwand für die Erarbeitung einer Vorabklärung übersteigt den Coachingbeitrag deutlich. Die hohe Bewilligungsquote generiert beträchtliche finanzielle und personelle (Planungs-)Aufwände, die im Fall eines (absehbaren) Abbruchs hohe Sunkcosts verursachen.
- Nach Abschluss der Vorabklärung fehlt vielfach eine treibende Kraft, welche den Start der Grundlagenetappe vorantreibt.

## Weiterentwicklung Instrument PRE

---

## Handlungsbedarf

---

- Instrument PRE insgesamt relevant, zweckmässig und kohärent  
→ **Instrument grundsätzlich weiterführen**
- Instrument mit beträchtlichem Potenzial für die Landwirtschaft, weitere beteiligte Branchen und die Regionen; jedoch mit beschränkter Wirkungen in den verschiedenen Zieldimensionen  
→ **Wirkung von Instrument und Projekten steigern**
- Wirtschaftliche Nachhaltigkeit von zentraler Bedeutung; Projekte jedoch vielfach stark produktionsorientiert mit geringer Marktorientierung  
→ **Marktpotenzial frühzeitig und vertieft prüfen**
- Beträchtlicher Aufwand zur Entwicklung und Umsetzung mit Blick auf die überbetriebliche und branchenübergreifende Zusammenarbeit gerechtfertigt  
→ **Erarbeitungsprozess beibehalten, aber hinsichtlich Effizienz optimieren**

## Vier Achsen der Weiterentwicklung

---

- Wirkung erhöhen
- Regionalwirtschaftliche Verankerung verbessern
- Prozess flexibler und effizienter gestalten
- Wissen im Prozess erhöhen und Erfahrungen nutzen

## Wirkung erhöhen

---

- Frühe Fokussierung auf den wirtschaftlichen Kern anstreben
- Businesspläne hinsichtlich Marktpotenzial detailliert prüfen
- Kantone stärker in den Prozess einbinden
- Sektorübergreifende Kontakte anregen
- Fördermöglichkeiten mit übrigen Strukturverbesserungen vereinheitlichen

## Regionalwirtschaftliche Verankerung verbessern

---

- Gemeinschaftliche Gedanken innerhalb eines PRE stärken
- PRE als längerfristigen Prozess verstehen (PRE als «Hub») und dafür langfristige Kontinuität der Netzwerkstrukturen fördern
- Trägerschaften öffnen und nicht-landwirtschaftliches Know-how stärker nutzen
- PRE stärker in Regionalentwicklung einbetten und Komplementaritäten zur Regional-, Tourismus- und Pärkepolitik ausloten

## Prozess flexibler und effizienter gestalten

---

- Prozessablauf sowie Offenheit und Flexibilität beibehalten
- Hürden für den Abbruch von Projekten abbauen
- Projektskizzen stärker selektieren
- Vorabklärung verbreitern: Marktpotenziale, Marktfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zwingend prüfen
- Umsetzungsprozess flexibel gestalten: zeitl. Verlängerung bzw. Vorziehen von Teilprojekten

## Wissen im Prozess erhöhen und Erfahrungen nutzen

---

- Abbau von Hemmschwellen; Kantone fachlich unterstützen
- Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Projektträgern stärken und in den generellen Kontext der Regionalentwicklung einbetten (regiosuisse)
- Fachliche Begleitung stärken, Prozess- und Fachexpertise stärker trennen