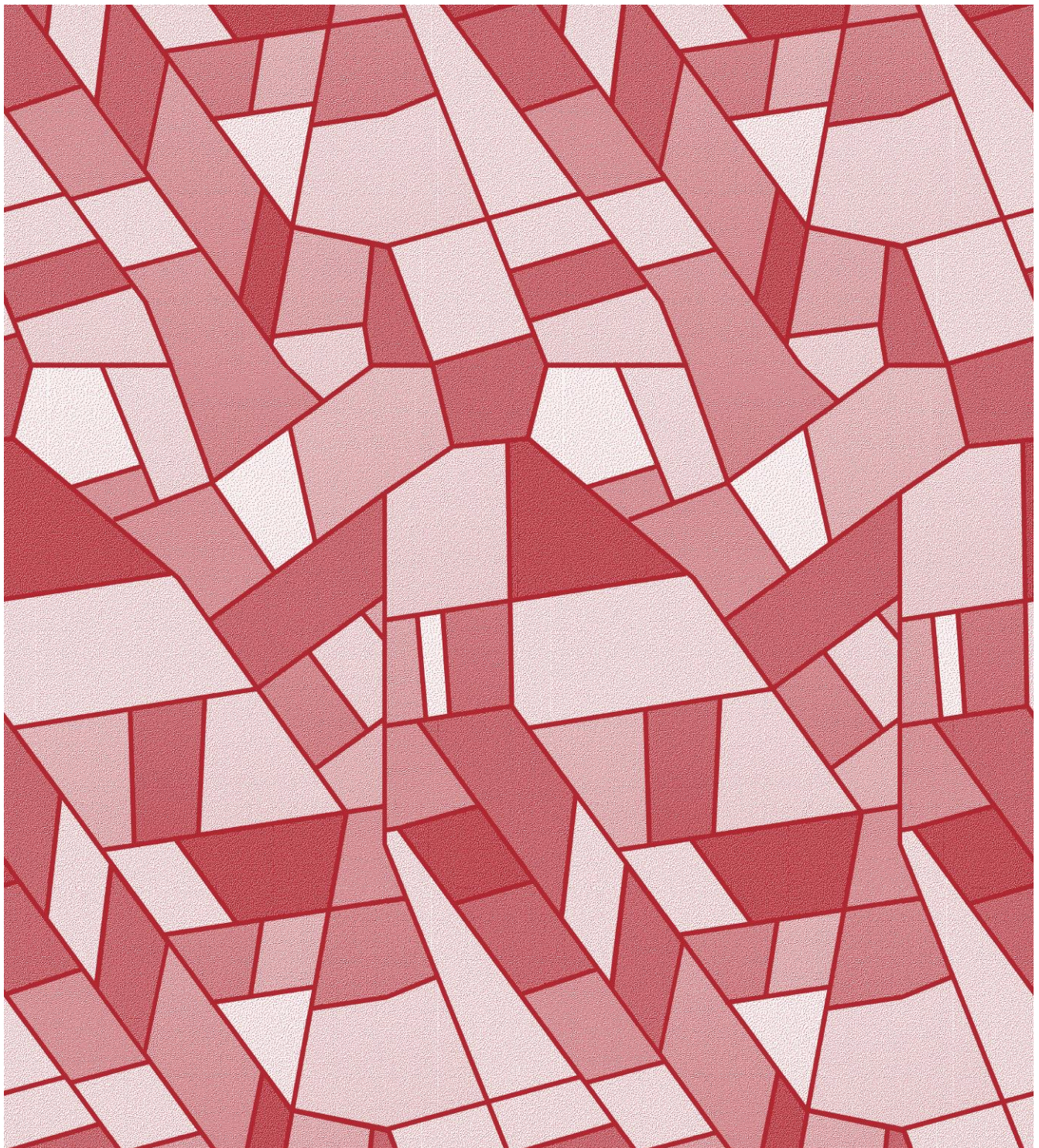


Zwischenevaluation «Projekte zur regionalen Entwicklung»

Zürich / Neuchâtel
Dezember 2017



Projektteam

Christian Flury, Flury & Giuliani

Christof Abegg, EBP

Hugues Jeannerat, Université de Neuchâtel

EBP Schweiz AG

Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Tel. +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Flury&Giuliani GmbH

Sonneggstrasse 30
8006 Zürich
Tel. +41 44 252 11 33
info@flury-giuliani.ch
www.flury-giuliani.ch

**Université de Neuchâtel,
Institut de Sociologie**

27 Faubourg de l'Hôpital
2000 Neuchâtel
Tel: +41 32 718 14 15
hugues.jeannerat@unine.ch

Zusammenfassung

Ausgangslage und Ziel

Das Instrument der Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) geht auf die parlamentarische Beratung der Agrarpolitik 2007 zurück. Mit Artikel 93 Abs. 1 Bst. c Landwirtschaftsgesetz (LwG) wurde die Gesetzesgrundlage zur „Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten“ geschaffen. Ziel der an eine vorwiegende Beteiligung der Landwirtschaft gebundenen Projektförderung ist, den Beitrag der Landwirtschaft zur Entwicklung des ländlichen Raums und zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten zu unterstützen.

Instrument PRE

Rund 10 Jahre nach der Inkraftsetzung wird das Instrument PRE einer Zwischenevaluation unterzogen. Ziel der Evaluation ist, die geleistete Arbeit auf der Projektebene im Sinne einer Bestandsaufnahme zu analysieren und zu bilanzieren, das Instrument PRE einer Zwischenprüfung zu unterziehen und Hinweise zur Weiterentwicklung von Konzept und Vollzug zu erhalten. Die Evaluation berücksichtigt dabei drei Ebenen:

Ziel der Evaluation und Evaluations-ebenen

- Die *Relevanz und Plausibilität 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, einer qualitativen Einschätzung zur erzielten Wirkung sowie einer vertieften Betrachtung und einer Wertschöpfungsanalyse von abgeschlossenen PRE-Projekten;
- Die *Effizienz* des Instrumentes hinsichtlich des Vollzugsprozesses.

Beurteilung Konzept

Das Instrument PRE entsprach bei seiner Lancierung einem vielfältigen Bedürfnis. Am Ausgangspunkt stand die schwierige wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft, insbesondere in peripheren Räumen. Die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft sind heute unverändert herausfordernd. Speziell der Bedarf, die Wertschöpfung aus den landwirtschaftlichen Rohstoffen zu steigern, ist nach wie vor hoch und dürfte mit Blick auf allfällige Marktliberalisierungen weiter steigen.

Bedarf weiterhin vorhanden

Die Ziele der PRE sind weiterhin relevant. Das Instrument der PRE stellt ein wichtiges und ergänzendes Element der Agrarpolitik dar. Das Konzept des Instrumentes kann als kohärent bezeichnet werden. Die dem Bund zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen sind als ausreichend einzuschätzen.

Ergänzendes Element der Agrarpolitik

Das Konzept mit seinen in Gesetz und Verordnung festgehaltenen Kernelementen kann als zweckmässig beurteilt werden. Die Attraktivität des Instruments PRE liegt vor allem darin, dass betriebs- und branchenübergreifende Aktivitäten zur Vorwärtsintegration der Landwirtschaft gefördert werden können. Zwei weitere Charakteristika der PRE tragen zur Stärke des Instrumentes bei: Die Offenheit in den Projektinhalten sowie die Bottom-up Orientierung, welche regionale Initiativen und Trägerschaften ins Zentrum

Zweckmässige Kernelemente

rückt. Auch die Kantone prägen mit ihrer spezifischen Nutzung des Instrumentes die Konzeption mit. Sie messen dabei den PRE als Instrument der Agrar- und der Regionalpolitik sehr unterschiedliche Bedeutung bei.

Die Einbettung der PRE in das Förderinstrumentarium der Landwirtschaft sichert die Kohärenz mit den Zielen und Förderschwerpunkten der weiteren agrarpolitischen Massnahmen. Die Einstufung von PRE als «umfassend gemeinschaftliche Aufgabe» mit entsprechend höheren Förderansätzen ist insgesamt als sinnvoll und angemessen zu beurteilen.

Kohärenz mit der
Agrarpolitik

Auf der Konzeptebene sind keine Zielkonflikte mit anderen Sektoralpolitiken auszumachen. Synergien zwischen den Sektoralpolitiken, insbesondere im Hinblick auf eine «Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete», werden jedoch kaum genutzt. Auch im Vollzug wird deutlich mehr Wert auf Abgrenzung zwischen den Politiken als auf die Nutzung von Synergien gelegt. Die PRE werden als reines Landwirtschaftsinstrument bzw. Landwirtschaftsprojekte wahrgenommen, ausgerichtet auf und genutzt durch landwirtschaftliche Akteure.

Kohärenz mit den
weiteren Sektoral-
politiken

Beurteilung Effektivität

Das Instrument PRE hat mit bisher knapp 170 eingereichten Projektskizzen eine grosse Zahl an Ideen zu Tage gefördert. Die Zahl der eingereichten Projektskizzen hat in den letzten Jahren jedoch deutlich abgenommen. Die Projekte weisen eine sehr grosse Heterogenität bezüglich ihrer Ziele, Stossrichtungen, Produkte wie auch der Projektorganisation auf, was die grosse Offenheit des Instruments unterstreicht.

Bestandes-
aufnahme

Die Projekte sind räumlich sehr ungleich verteilt, mit grossen Unterschieden zwischen den Kantonen. Aus Sicht des Instrumentes ist diese Tatsache kritisch zu beurteilen, weil die geringe Breitenwirkung des Instruments auch die potenzielle Wirkung limitiert.

Unterschiede
zwischen den
Kantonen

Das Instrument PRE verfügt über ein beträchtliches Potenzial zur Stärkung der Landwirtschaft sowie der regionalen Entwicklung. Dieses Potenzial konnte bislang jedoch nicht vollständig ausgeschöpft werden, zudem sind die erzielten Wertschöpfungseffekte bislang sehr unterschiedlich. Obwohl einzelne PRE massgeblich zur Wertschöpfung in der Land- und Ernährungswirtschaft und zu den weiteren Zielen beitragen, ist die Effektivität des Instrumentes insgesamt kritisch zu beurteilen. Die Einschätzung zur Wertschöpfungswirkung des Instruments und der Projekte muss sich dabei jedoch auch am regionalen und am landwirtschaftlichen Kontext orientieren. Die Wirkung dürfte sich zudem mit weiteren umgesetzten Projekten und deren Etablierung am Markt weiter verstärken.

Potenzial noch
nicht ausgeschöpft

Das Instrument PRE hat zur Stärkung von überbetrieblichen Strukturen beigetragen. Dabei sind zwei Ebenen entscheidend: die strategische Ebene der Trägerschaft und der Ausrichtung des Projekts sowie die operative Ebene einer Geschäftsführung. Auf beiden Ebenen sind angesichts der umfassenden Aufgaben die Anforderungen an Ressourcen und Kompetenzen hoch.

Stärkung
überbetrieblicher
Kooperationen

Die branchenübergreifende Zusammenarbeit ist bislang, trotz thematischer Offenheit, stark auf die Verbindung zwischen Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung ausgerichtet. Dies insbesondere mit Fokus auf die «klassischen» Produkte Milch und Fleisch. Ein weiteres wichtiges Standbein ist im Bereich des Agrotourismus vorhanden. Die Zusammenarbeit mit Branchen wie der Forstwirtschaft und Holzverarbeitung, mit dem übrigen Gewerbe oder dem Energiebereich spielt dagegen nur eine marginale Rolle.

Branchenübergreifende Zusammenarbeit

Die PRE nehmen eine wichtige Funktion zur Einbettung der Landwirtschaft in die regionale Entwicklung wahr. Ihnen kommt dort eine erhöhte Bedeutung zu, wo die Landwirtschaft innerhalb einer Region auch wirtschaftlich eine bedeutsame Rolle einnimmt und/oder wo alternative Möglichkeiten fehlen. PRE entfalten auch Struktur- und Netzwerkeffekte, sodass sie über die Umsetzung hinaus als Diskussions- und Austauschplattformen funktionieren können. Die im PRE-Prozess bestehende Vorgabe einer Koordination mit der Regionalentwicklung und Raumplanung beschränkt sich in der Regel jedoch auf die Vermeidung von Ziel- oder Nutzungskonflikten.

Regionale Entwicklung

Beurteilung Effizienz

Der Prozess mit den Phasen Projektskizze, Vorabklärung und Grundlagenetappe ermöglicht einen stufenweisen, strukturierten Aufbau des Gesamtprojekts, der Teilprojekte mit ihrer Vernetzung und der Trägerschaft. Er führt damit zu einer Festigung der Entscheidungsgrundlagen und bildet die Basis für eine zielgerichtete Umsetzung. Auch die Vollzugsorganisation und das Zusammenspiel Bund-Kantone kann grundsätzlich positiv beurteilt werden.

Aufbau, Ablauf und Organisation des Vollzugsprozesses

Die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und die Vernetzung der Teilprojekte werden von den Evaluatoren grundsätzlich als notwendig und gerechtfertigt eingeschätzt. Der resultierende personelle bzw. finanzielle Aufwand für die Ausarbeitung der PRE ist jedoch unbestrittenermassen hoch. Die überbetriebliche und branchenübergreifende Organisation führt zu einer erhöhten Komplexität und zu langen Planungsprozessen. Die Zeit zur Konstituierung und Planung lässt sich aus Sicht der Evaluatoren jedoch nur beschränkt reduzieren.

Anforderungen an die Projekte

Als Herausforderung zeigt sich in verschiedenen Kantonen fehlendes Wissen und Erfahrung mit PRE-Prozessen. Erkennbar ist ein positiver Effekt dort, wo in einzelnen Kantonen eine PRE-Fachstelle mit fachlichen, personellen und finanziellen Ressourcen vorhanden ist.

Wissen und Erfahrung in den Kantonen

Empfehlungen zur Weiterentwicklung

Die Zwischenevaluation zeigt, dass das Instrument PRE nach wie vor relevant ist, einem Bedarf entspricht und insgesamt als zweckmässig beurteilt werden kann. Das Instrument PRE ist deshalb weiterzuführen.

Weiterführung des Instruments

Die Evaluation hat an zwei Punkten Verbesserungspotenzial ausgemacht: Zum einen schöpft das Instrument sein Wirkungspotenzial nicht vollständig aus, zum anderen gestaltet sich der Prozess zur Entwicklung und Umsetzung eines PRE aufwändig, was potenziell abschreckend wirken kann. Mit Blick auf diesen Handlungsbedarf werden vier Achsen der Weiterentwicklung formuliert.

Vier Achsen der Weiterentwicklung

Wirkung erhöhen

Mit dem Ziel, die Wirkung des Instruments, aber auch der einzelnen Projekte, zu steigern, werden folgende Empfehlungen formuliert.

- Eine frühe Fokussierung auf die für das PRE zentralen Teilprojekte und die Identifikation eines klaren wirtschaftlichen Kerns ermöglicht eine zielgerichtete und effizientere Entwicklung des Projekts.
- In die heute amtsintern durchgeführte Überprüfung der Businesspläne der PRE sollten allenfalls Fachexperten einbezogen werden, welche über fundiertes Know-how im Bereich Absatzpotenzial und Wirtschaftlichkeit verfügen.
- Mit dem Ziel, die Breitenwirkung des Instruments zu erhöhen, sollen die Kantone das Instrument im Sinne eines gelenkten Bottom-up gezielt zur Förderung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft einsetzen und entsprechende Projektinitiativen fördern.
- Indem sektorübergreifende Kontakte angeregt werden, können neue Wertschöpfungspotenziale genutzt und eine regionalwirtschaftliche Denkweise gestärkt werden.

Mit dem Ziel, die regionalwirtschaftliche Verankerung der Projekte zu verbessern, werden folgende Empfehlungen formuliert.

Regionalwirtschaftliche Verankerung verbessern

- Eine gesamtheitliche und gemeinschaftliche Ausrichtung ist konsequent einzufordern. Gemeinschaftlichen Aktivitäten bzw. Netzwerkstrukturen ist bei der finanziellen Förderung ein höheres Gewicht zu geben.
- Mit einem Verständnis von PRE als längerfristigem Regionalentwicklungsprozess können sie auch als «Hub» für weitere Projekte wirken und synergistische Potenziale besser nutzen.
- Die Trägerschaften könnten geöffnet und durch einen vermehrten Einbezug von nicht-landwirtschaftlichem Know-how gestärkt werden. Dabei sollen Synergien mit bestehenden regionalen Strukturen noch systematischer genutzt werden.
- PRE sind noch stärker in die Regionalentwicklung einzubetten. Dies kann durch eine institutionalisierte Einbindung der weiteren Sektoralpolitiken auf Kantonsebene in den PRE-Prozess erfolgen.

Am Konzept mit Projektskizze, Vorabklärung, Grundlagenetappe und Projektumsetzung ist grundsätzlich festzuhalten. Mit dem Ziel, die Umsetzungs- und Erfolgchancen der Projekte zu erhöhen sowie den Vollzugsprozess insgesamt flexibler und effizienter zu gestalten, werden folgende Empfehlungen formuliert.

Prozess flexibler und effizienter gestalten.

- Mit einer genaueren Prüfung der Projektskizzen – speziell bezüglich des geplanten Geschäftsmodells und der zu erwartenden Wirtschaftlichkeit – können Projekte mit einem unklaren wirtschaftlichen Potenzial frühzeitig erkannt werden. Unabhängig von der Frage, ob auf der Ebene der Skizzen stärker selektioniert wird, ermöglicht es eine genauere Prüfung der Skizze, wirtschaftliche Unklarheiten früh zu erkennen und in der Projektplanung aufzunehmen.

- Die Hürden für den Abbruch von Projekten sind abzubauen. Ein Abbruch sollte jederzeit ohne finanzielle Nachteile für die am Projekt beteiligten Akteure möglich sein.
- Absatzpotenziale und Marktfähigkeit sollten bereits in der Vorabklärung geprüft werden. In der Konsequenz könnten Teilprojekte, welche keiner weiteren Detailplanung bedürfen, bereits auf der Basis der Vorabklärung umgesetzt werden.
- Mit einer Flexibilisierung im Umsetzungsprozess könnten einzelnen Teilprojekte bereits nach Abschluss der Vorabklärung umgesetzt werden. Dies würde auch dazu beitragen, die mit der Anforderung der zeitgleichen Einreichung des gesamten PRE-Projekts verbundenen Probleme aufzuweichen.

Um das Wissen im Prozess zu erhöhen und von den gemachten Erfahrungen zu profitieren, werden folgende Empfehlungen formuliert.

Wissen im Prozess
erhöhen und
Erfahrungen
nutzen

- Um Hemmschwellen abzubauen, sollte die Unterstützung ressourcenschwacher Kantone bzw. der Kantone, welche keine oder nur geringe Erfahrung in der Begleitung von PRE haben, weiter ausgebaut werden.
- Mit einer Stärkung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen Trägerschaften kann das in den letzten Jahren aufgebaute Know-how besser genutzt werden.
- Die fachliche Unterstützung der Projekte durch geeignete Coaches und Fachexperten sollte gestärkt werden.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
1.1	Das Instrument der Projekte zur regionalen Entwicklung	1
1.2	Auftrag und Ziele der Zwischenevaluation	1
1.3	Evaluationsfragen	2
1.4	Aufbau des Berichtes	3
2.	Methodik und Vorgehen	4
2.1	Evaluationsansatz	4
2.2	Methodisches Vorgehen	4
2.3	Methodische Elemente im Überblick	6
3.	Ergebnisse Ebene 1: Politikkonzept	7
3.1	Konzept PRE	7
3.2	Umfeldanalyse	16
3.3	Interpolicy-Kohärenz: Landwirtschaftspolitik	18
3.4	Interpolicy-Kohärenz: Sektoralpolitiken	19
4.	Ergebnisse Ebene 2: Effektivität	22
4.1	Bestandesaufnahme	22
4.2	Wirkungsanalyse	27
5.	Ergebnisse Ebene 3: Effizienz	40
5.1	Ablauf Vollzugsprozess	40
5.2	Einschätzungen der Akteure zum Vollzug	46
6.	Beurteilung	48
6.1	Beurteilung Konzept	48
6.2	Beurteilung Effektivität	52
6.3	Beurteilung Effizienz	58
7.	Empfehlungen zur Weiterentwicklung	62
7.1	Handlungsbedarf	62
7.2	Wirkung erhöhen	63
7.3	Regionalwirtschaftliche Verankerung verbessern	65
7.4	Prozess flexibler und effizienter gestalten	66
7.5	Wissen im Prozess erhöhen und Erfahrungen nutzen	68

1. Einleitung

1.1 Das Instrument der Projekte zur regionalen Entwicklung

Das Instrument der Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) geht auf die parlamentarische Beratung der Agrarpolitik 2007 zurück. Mit Art. 93 Abs. 1 Bst. c Landwirtschaftsgesetz (LwG SR 910.1) wurde die gesetzliche Grundlage zur „Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten“ geschaffen. Übergeordnetes Ziel der an die vorwiegende Beteiligung der Landwirtschaft gebundenen Projektförderung ist, den Beitrag der Landwirtschaft zur Entwicklung des ländlichen Raums und zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten zu unterstützen. Im Reformprozess zur Agrarpolitik 2011 wurde das Umsetzungskonzept mit den Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene (Strukturverbesserungsverordnung SVV SR 913.1) definiert und per 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt.

Beitrag der Landwirtschaft zur regionalen Entwicklung

Im Rahmen der PRE werden Massnahmen zur Schaffung und Erhöhung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft sowie zur Stärkung der branchenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und landwirtschaftsnahen Sektoren mit Finanzhilfen unterstützt. Die unterstützten Projekte werden in einem strukturierten, mehrstufigen Prozess entwickelt; nach Einreichung der Projektskizze und Bewilligung eines Coachingbeitrags für die fachliche Begleitung der Trägerschaft folgen die Vorabklärung, die Detailplanung des Projekts in der Grundlagenetappe und die Umsetzung des Projekts in einem Zeitraum von maximal sechs Jahren. Der Vollzug des Instruments erfolgt durch Bund und Kantone, mit unterschiedlichen Rollen und Verantwortlichkeiten in den jeweiligen Prozessstufen.

Mehrstufiger Prozess für PRE

Seit Einführung des Instruments PRE wurden total 169 Projektskizzen beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) eingereicht. Für 140 Vorabklärungen wurde ein Coachingbeitrag bewilligt. Mit Stand März 2017 waren fünf Projekte umgesetzt, 22 Projekte befinden sich in Umsetzung.

Bisher eingereichte Skizzen und umgesetzte Projekte

1.2 Auftrag und Ziele der Zwischenevaluation

Das Bundesamt für Landwirtschaft ist nach Art. 185 LwG verpflichtet, eine Wirkungskontrolle der agrarpolitischen Instrumente durchzuführen. Ziel der Zwischenevaluation zu den PRE ist es:

Ziel der Zwischenevaluation

- auf der *Projektebene* die geleistete Arbeit in den PRE 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.

Zur Erreichung dieser Ziele gliedert sich die Aufgabenstellung der Zwischenevaluation in drei Ebenen. Beurteilt werden soll:

Drei Evaluationsebenen

- Die *Relevanz und Plausibilität 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, einer qualitativen Einschätzung zur

erzielten Wirkung sowie einer vertieften Betrachtung und einer Wertschöpfungsanalyse von abgeschlossenen PRE-Projekten;

— Die *Effizienz* des Instrumentes hinsichtlich des Vollzugsprozesses.

Abbildung 1 zeigt die Einbettung der Evaluationsebenen in das Wirkungsmodell des Instrumentes PRE mit den verschiedenen Elementen:

Wirkungsmodell
Instrument PRE

— Das *Konzept*, mit Zielen, Wirkungsmechanismen und Finanzierungsmodus bzw. mit den finanziellen und personellen Inputs von Bund, Kantonen und Projektträgern;

— Den *Output*, mit den Leistungen von Bund, Kantonen und Projektträgern innerhalb des Vollzugsprozesses;

— Die *Aktivitäten* der Projektträger zur Umsetzung der einzelnen PRE;

— Den *Outcome*, als direkte Wirkung der Aktivitäten eines PRE;

— Den *Impact*, als indirekte Wirkung auf die regionale Entwicklung;

— Das *Politik- und Marktumfeld*.

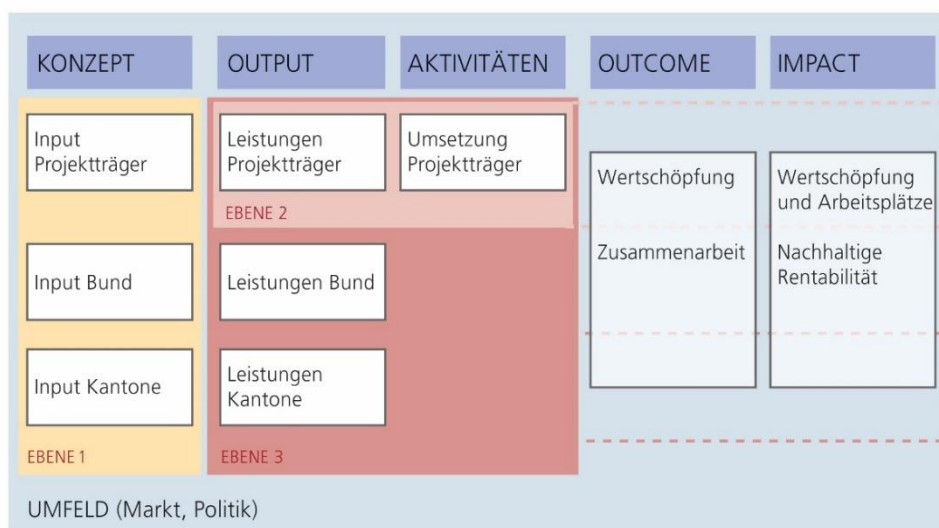


Abbildung 1: Wirkungsmodell Instrument PRE und Evaluationsebenen

1.3 Evaluationsfragen

Im Rahmen der Zwischenevaluation sind zu den drei Evaluationsebenen folgende Fragen zu beantworten:

Fragen zu drei
Ebenen

Ebene 1: Politikkonzept
Umfeldanalyse - Wie sieht das aktuelle Umfeld aus (Politik, Markt) und inwiefern hat es sich seit der Entstehung des Instrumentes PRE verändert? Intrapolicy-Kohärenz: - Ist das Politikkonzept in sich kohärent? - Existieren mögliche Widersprüche im Politikkonzept oder Massnahmen, welche die Kohärenz verhindern? - Bestehen adäquate Möglichkeiten zur regionalen Differenzierung der Ziele? Interpolicy-Kohärenz - Ist das Politikkonzept kohärent in Bezug auf thematisch verwandte politische Massnahmen?

- Bestehen Synergien oder Zielkonflikte mit anderen agrarpolitischen Instrumenten wie Strukturverbesserungen, Qualitäts- und Absatzförderung?
- Bestehen Synergien oder Zielkonflikte mit anderen Sektoralpolitiken wie NRP, Tourismus- und Energiepolitik sowie Innovationspolitik (KTI)?
- Weiterentwicklung Konzept
- Welche Weiterentwicklungsmöglichkeiten gibt es aufgrund der Veränderungen, allenfalls festgestellter Inkohärenzen und ungenutzter Synergien?

Ebene 2: Effektivität

Bestandsaufnahme

- Wie können die PRE charakterisiert werden und lassen sich Regelmässigkeiten bzgl. Projektzielen, Schwerpunkten und Massnahmen sowie erwarteter Wirkung feststellen?
- Stimmen die Ziele der unterstützten PRE mit den Verordnungszielen gemäss Art. 11a SVV überein und falls nicht, welche Abweichungen gibt es?
- Welche Auswirkungen sind von den PRE zu erwarten?

Wirkungsanalyse

- Wie wirken sich die PRE auf die Wertschöpfung der beteiligten landwirtschaftlichen Betriebe sowie der beteiligten Betriebe der nachgelagerten Sektoren aus?
- Stimmen die IST-Werte zur Wirkung mit den von den Projekten definierten SOLL-Werten überein, falls nicht, in welchen Bereichen und weshalb entstehen Abweichungen?
- Ist das eigenständige Fortbestehen des Projekts nach Abschluss der Förderung sichergestellt?

Ebene 3: Effizienz

Vollzugsanalyse

- Ist der Vollzugsprozess als Ganzes optimal und zielführend oder bestehen Doppelspurigkeiten und Lücken innerhalb des Prozesses?
- Wie sind die einzelnen Prozessstufen sowie ihr Zusammenspiel bezüglich ihrer Eignung einzuschätzen?
- Wie ist die Eignung des Vollzugsprozesses für ein eigenständiges Fortbestehen der Projekte?
- Wie werden andere agrar- und regionalpolitische Instrumente im Vollzugsprozess einbezogen?
- Welches sind die Schlüsselfaktoren zur Erreichung der Umsetzung und wie werden diese Schlüsselfaktoren durch den Vollzugsprozess gefördert?

Effizienzbetrachtung

- Wie ist der finanzielle, personelle und zeitliche Aufwand für die PRE im Verhältnis zu den erzielten Wirkungen zu beurteilen?

Weiterentwicklung Vollzug

- Besteht beim Vollzugsprozess ein Weiterentwicklungsbedarf und wenn ja welcher?

1.4 Aufbau des Berichtes

Der Bericht zur Zwischenevaluation PRE gliedert sich in sieben Teile. Nach der Einleitung wird in Kapitel 2 die Methodik und das Vorgehen der Evaluation beschrieben. Die Kapitel 3 bis 5 umfassen die im Rahmen der Evaluation zu den drei Ebenen erarbeiteten Ergebnisse. Auf der Grundlage der Ergebniskapitel wird in Kapitel 6 das Instrument aus Sicht der Evaluatoren beurteilt. Auch dieses Kapitel gliedert sich in die drei Evaluationsebenen Konzept, Effektivität und Effizienz. In Kapitel 7 werden schliesslich aufbauend auf der Beurteilung des Instruments der Handlungsbedarf aufgezeigt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Instruments formuliert.

Sieben Kapitel

2. Methodik und Vorgehen

2.1 Evaluationsansatz

Die Zwischenevaluation PRE hat formativen und summativen Charakter. Um diesen umfassenden Anspruch erfüllen zu können, ist ein vertieftes Verständnis des Untersuchungsgegenstandes notwendig.

Formative und
summative
Evaluation

Mit dem Instrument PRE werden intersektorale Projekte mit einer expliziten räumlichen Dimension gefördert. Die Projekte sind entsprechend kontextabhängig und werden bottom-up entwickelt und umgesetzt. Die Evaluation muss deshalb in einem breiteren sozialen, ökonomischen und politischen Kontext verstanden und durchgeführt werden. Zudem kommen den am Projekt beteiligten Akteuren und Organisationen als Projektträger wie auch als Intermediäre eine zentrale Rolle zu. Demzufolge ist es für die Evaluation wichtig, neben den direkt in den Vollzug eingebundenen Institutionen auch Akteure von PRE einzubeziehen.

Kontextabhängige
und akteur-
geprägte Projekte

In der bisherigen Laufzeit des Instruments PRE konnten bei den beteiligten Akteuren breite Erfahrungen gesammelt werden. Mit fünf abgeschlossenen und 22 Projekten, die sich in Umsetzung befinden, liegt jedoch keine belastbare empirische Basis vor, gerade hinsichtlich der Wirkung und der langfristigen Tragfähigkeit der Projekte. In der Zwischenevaluation gilt es daher, das bei den involvierten Akteuren auf Bundes-, Kantons- und Projektebene vorhandene Wissen umfassend abzuholen. Dies soll sowohl mit einer thematischen Breite (Sektoralpolitiken), einer inhaltlichen Tiefe (Bestandsaufnahme, Fallstudien) und einer räumlichen Abdeckung (alle Kantone) erfolgen.

Wissen und
Erfahrungen
umfassend abholen

Auf der Ebene der Kantone ist zudem der kantonsspezifische Kontext der Projekte zu betrachten, verfügen die Kantone von Charakteristik und Stellenwert der Landwirtschaft, über die Organisation und Prozesse in der kantonalen Verwaltung bis hin zur regionalen Institutionalisierung doch über sehr unterschiedliche Ausgangslagen.

Kantonale
Situationen
berücksichtigen

2.2 Methodisches Vorgehen

2.2.1 Ebene 1: Politikkonzept

Für das Instrument PRE und die geförderten Projekte ist das Politik- und Marktumfeld von Bedeutung. Die Veränderungen der Herausforderungen der Landwirtschaft und ihre wirtschaftliche Entwicklung sind wesentliche Hebel zur Erklärung der Nachfrage nach dem Instrument PRE, aber auch zum Stellenwert der mit den PRE erzielten Wirkungen.

Umfeldanalyse

Die Beantwortung der Evaluationsfragen zum Umfeld stützt sich auf:

- Analyse von Grundlegendokumenten zur Landwirtschaftspolitik
- Analyse von Studien zur (wirtschaftlichen) Entwicklung und Situation der Landwirtschaft sowie der Produktmärkte

Die Überprüfung des Politikkonzepts umfasste die Prüfung des Politikkonzeptes hinsichtlich Relevanz und Plausibilität sowie die Einordnung der

Intrapolicy-
Kohärenz

eingesetzten personellen und finanziellen Inputs. Die Beantwortung der Evaluationsfragen stützt sich auf:

- Programmanalyse PRE: Gesetz und Verordnung, Botschaften, Finanzen, Grundlagendokumente zur Entstehung der PRE
- Gruppengespräch mit den PRE-Verantwortlichen des BLW

In der Interpolicy-Kohärenz wurde das Politikkonzept auf Widersprüche und Synergien zu weiteren öffentlichen Politiken geprüft. Zentral sind die Schnittstellen zur Landwirtschaftspolitik sowie zu weiteren relevanten Politikfeldern (Regionalpolitik, Raumplanung, Tourismus, Pärke). Die Beantwortung der Evaluationsfragen basiert auf:

Interpolicy-Kohärenz

- Analyse Politikdokumente Landwirtschaftspolitik
- Interviews mit BLW-Vertretern aus den Bereichen Absatzförderung und Investitionshilfen
- Analyse Politikdokumente Regional-, Raumentwicklung-, Tourismus- und Parkpolitik
- Interviews mit Vertreterinnen von SECO, ARE und BAFU

2.2.2 Ebene 2: Effektivität

Die Bestandsaufnahme zielte darauf ab, Regelmässigkeiten bzgl. Projektzielen, Schwerpunkten und Massnahmen sowie erwarteter Wirkung festzustellen. Mit einer Typisierung der Projekte nach ihren Zielen und Schwerpunktaktivitäten wurden zudem die unterschiedlichen Projektcharakteristika dargestellt. Die Bestandsaufnahme bezieht sich auf die 27 Projekte mit abgeschlossener Grundlagenetappe, die entweder in Umsetzung sind oder bereits abgeschlossen wurden. Zudem wurden fünf Projekte erfasst, welche nach abgeschlossener Vorabklärung abgebrochen oder nicht weiterverfolgt wurden. Die Beantwortung der Evaluationsfragen stützt sich auf die

Bestandesaufnahme

- Erfassung der Projekte mittels eines einheitlichen Rasters, basierend auf Grundlagendossier bzw. Vorabklärungsdossier;
- Deskriptive Auswertung der erfassten Projekte;
- Typisierung der PRE auf Basis der Ziele und Schwerpunktaktivitäten.

Ziel der PRE ist, den Beitrag der Landwirtschaft zur Entwicklung des ländlichen Raums und zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten zu unterstützen und die Wertschöpfung in der Landwirtschaft zu erhöhen. Die Wirkungsanalyse erfolgte einerseits qualitativ, indem eine allgemeine Einschätzung zu den mit den PRE erzielten Wirkungen erarbeitet wird. Andererseits wurde die Effektivität des Instruments anhand von vier Fallstudien vertieft betrachtet. Dazu wurden vier umgesetzte PRE ausgewählt. Fokus der Fallstudien war einerseits die Entstehungsgeschichte des Projekts, die Entwicklung und Umsetzung des Projekts sowie die Einschätzung zur Wirkung und zu den Perspektiven des Projekts. Andererseits lag ein Schwerpunkt auf der Wertschöpfungsanalyse. Die Beantwortung der Evaluationsfragen in den Fallstudien stützt sich auf:

Wirkungsanalyse

- Interviews mit PRE-Verantwortlichen des BLW

- Schriftliche Befragung der PRE-Verantwortlichen in allen Kantonen
- Aufarbeitung der Fallstudien, mit Auswertung der Projektdokumente und Interviews mit den Projektträgern
- Wertschöpfungsanalyse in den Fallstudien: Betrachtung der Wertschöpfung mittels Ermittlung von direkt geschaffenen Arbeitsplätzen, direkten Zusatzumsätzen und Vorleistungsbezügen zur Schätzung und Einordnung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen.

2.2.3 Ebene 3: Effizienz

In der Vollzugsanalyse wurde der Ablauf des PRE-Prozesses analysiert. Die Analyse erfolgte in zwei Schritten: mit einer gesamthaften Betrachtung des Prozesses sowie einer vertieften Analyse der Schlüsselfaktoren. Zudem wurde auch der Aspekt der Interpolicy-Kohärenz im Vollzug näher betrachtet. Die Beantwortung der Evaluationsfragen stützt sich auf:

Vollzugsanalyse

- Interviews mit PRE-Verantwortlichen des BLW
- Drei Interviews mit Kantonsvertretern
- Interviews mit Coaches von PRE
- Schriftliche Befragung der PRE-Verantwortlichen in allen Kantonen

Die Effizienz des Ressourceneinsatzes, insbesondere das Verhältnis des Mitteleinsatzes zu dessen Wirkung, kann quantitativ auf der vorliegenden empirischen Basis nicht beurteilt werden. Entsprechend wird der finanzielle, personelle und zeitliche Aufwand für die PRE nur in einer summarischen qualitativen Betrachtung den erzielten Wirkungen gegenübergestellt.

Effizienz-
betrachtung

2.3 Methodische Elemente im Überblick

Die in der Zwischenevaluation eingesetzten methodischen Elemente sind jeweils schwerpunktmässig einer Evaluationsebene bzw. einem -inhalt zugeordnet. Daneben liefern die einzelnen Elemente ergänzende oder vertiefende Hinweise zu weiteren Evaluationsinhalten bzw. -fragen. Die folgende Übersicht zeigt, wie die verschiedenen methodischen Elemente einen Beitrag zur Beantwortung der Evaluationsfragen leisten.

Methodische
Elemente mit
Beiträgen zu
mehreren
Evaluationsinhalten

		Umfeld- analyse	Ebene 1: Relevanz		Ebene 2: Effektivität		Ebene 3: Effizienz	
			Intrapolicy Kohärenz	Interpolicy Kohärenz	Bestands- aufnahme	Wirkungs- analyse	Vollzugs- analyse	Effizienz- betrachtung
Grundlagendokument LW / LW-Politik	Desk-Research	x						
Programmunterlagen PRE	Desk-Research		x					
PRE-Verantwortliche BLW	(Gruppen-)Gespräch	x	x	x			x	x
Dokumente LW-Politik	Desk-Research			x				
Dokumente Sektoralpolitiken	Desk-Research			x				
Vertreter BLW	Persönliche Interviews	x		x			x	
Vertreter ARE, SECO, BARJ	Persönliche Interviews			x			x	
Ausgearbeitete PRE-Projekte	Erfassung, Auswertung				x			
PRE-Verantwortliche ausgewählter Kantone	Persönliche Interviews		x				x	x
PRE-Coaches	Persönliche Interviews		x				x	
Projektträger abgebrochener Projekte	Telefonische Interviews						x	
PRE-Verantwortliche aller Kantone	Schriftliche Befragung	x	x	x	x	x	x	x
Ausgewählte PRE-Projekte	Desk-Research, Interviews	x		x		x	x	x
Ausgewählte PRE-Projekte	Wertschöpfungsanalyse					x		x

Abbildung 2: Übersicht zu den methodischen Elementen

3. Ergebnisse Ebene 1: Politikkonzept

Kapitel 3 beinhaltet die Ergebnisse zur Relevanz und Plausibilität des Konzeptes, die Umfeldanalyse sowie die Analyse zur Intrapolicy- und Interpolicy-Kohärenz.

3.1 Konzept PRE

3.1.1 Hintergrund und Entstehung

In der Botschaft zur „Agrarpolitik 2007“ hat der Bundesrat verschiedene neue Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen vorgeschlagen, u.a. die Unterstützung der periodischen Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen, der einzelbetrieblichen Diversifizierung und von Bauten zur gemeinschaftlichen Vermarktung. Das Parlament hat die vom Bundesrat vorgeschlagene Stossrichtung vollumfänglich unterstützt und alle Massnahmen gutgeheissen. Darüber hinaus hat es eine neue Gesetzesbestimmung beschlossen, welche eine Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten ermöglicht (Art. 93 Abs. 1 Bst. c LWG).

Parlamentarische
Debatte
zu AP 2007

Die Initiative geht zurück auf einen Antrag von Nationalrätin Hildegard Fässler in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK-N. Gemäss den Informationen aus den Interviews zur Entstehung des Instruments ist der Vorstoss zu den PRE auf die Neukonzeption der Regionalpolitik und den damit verbundenen Wegfall des Impulsprogramms Regio Plus zur Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum zu verstehen. Inhaltlich hat der Grundgedanke der PRE Ähnlichkeiten zur Stossrichtung der zweiten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Deren Grundüberlegung bestand darin, über die Landwirtschaft hinaus in den Regionen, unter anderem mit umfassenden Infrastrukturprogrammen, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und die Wertschöpfung zu steigern.

Das BLW wurde vom Vorstoss überrascht, hat ihn aber positiv aufgenommen. Angesichts offener Fragen zur Ausgestaltung wurden die konkreten Ausführungsbestimmungen nicht im Verordnungspaket 2007 erlassen, sondern im Hinblick auf die AP 2011 ausgearbeitet. Zur Klärung der Sachlage und Bereitstellung der für die Umsetzung nötigen Grundlagen wurden verschiedene Aktivitäten initiiert.

Klärung von
Grundlagen im
Hinblick auf die AP
2011

Im Jahr 2004 wurden zum einen zwei Studien in Auftrag gegeben, eine Bedürfnisanalyse sowie eine Regionsanalyse¹. Die beiden Forschungsprojekte sollen mit unterschiedlichen Methoden und Betrachtungswinkeln Aufschluss geben über die künftigen Anwendungsmöglichkeiten von Art. 93 Abs. 1 Bst. c LWG. Im Ergebnis haben die Studien deutlich gemacht, dass die PRE einem Bedürfnis entsprechen. Um konkrete Erfahrungen zu sammeln und

Studien und
Pilotprojekte

1 Bundesamt für Landwirtschaft (2005): Abklärung der Anwendungsmöglichkeiten integraler Strukturverbesserungsmassnahmen für regionale Entwicklungsprojekte (Art. 93 Abs. 1 Bst. c LWG). Bedürfnisanalyse. Schlussbericht.
Bundesamt für Landwirtschaft (2005): Abklärung der Anwendungsmöglichkeiten für regionale Entwicklungsprojekte: REGIONSANALYSE.

die Möglichkeiten und Grenzen des neuen Instruments auszuloten, wurden zum anderen in Brontallo und St. Martin (VS) zwei Pilotprojekte initiiert.

Die Konzeption der PRE erfolgte innerhalb des BLW. Die Kantone wurden informiert, suissesmelio war nicht in die Erarbeitung miteinbezogen. Bei der Konzeption des Instrumentes stand der Gedanke der Wertschöpfung im Zentrum. Aufgrund der vorbereitenden Arbeiten war man zur Auffassung gelangt, dass man keinen Massnahmenkatalog vorgeben kann und will. Es wurde nicht als möglich und sinnvoll erachtet, alles zu antizipieren. Entsprechend sollte das Instrument PRE möglichst offen und flexibel gestaltet sein. Es war von Beginn an klar, dass die PRE den Strukturverbesserungen angegliedert werden und dass keine neuen Instrumente geschaffen werden sollten.

Ausarbeitung durch
BLW

In den Vernehmlassungsunterlagen vom 14. September 2005 zur Agrarpolitik 2011 wurde das Umsetzungskonzept skizziert. Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Die neue Fördermöglichkeit wurde mit einer Teilrevision der Verordnung zu den Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SVV) und dem Erlass der Ausführungsbestimmungen per 1. Januar 2007 umgesetzt. Im Jahr 2006 wurde zudem in der Landwirtschaftsberatungsverordnung die Möglichkeit des Coachings eingeführt. Nachdem anfänglich fast nur Vorabklärungen für PRE vom Instrument des Coachings profitiert haben, kann heute auch für gemeinschaftliche Projektinitiativen mit anderen Zielen eine fachliche Begleitung gefördert werden².

Umsetzung im
Rahmen AP 2011

3.1.2 Beschreibung Instrument und rechtliche Grundlagen

Mit dem Instrument PRE werden Projekte von regional verankerten Trägerschaften, die mit einer neuen Idee den Beitrag der Landwirtschaft zur Entwicklung des ländlichen Raums stärken und zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten beitragen wollen, mit Finanzhilfen unterstützt.

Relevante rechtliche Grundlagen auf Stufe Gesetz sind:

Gesetzliche
Grundlagen

- Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG: Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge für ... die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten, an denen die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist.
- Art. 107 Abs. 1 Bst. d LwG: Investitionskredite werden insbesondere gewährt für ... Projekte zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten, an denen die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist.
- Art. 136 Abs. 3bis LwG: Der Bund kann beratende Tätigkeiten bei der Vorabklärung für gemeinschaftliche Projektinitiativen unterstützen.

² Neben den PRE können auch gemeinschaftliche Projektinitiativen für Landschaftsqualitätsprojekte, für den nationalen Aktionsplan zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzen-genetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (NAP-PGREL), für Programme für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, für Projekte zur Gewässersanierung, für Projekte zur Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft oder andere überzeugende und innovative Projektideen (ohne Priorität) mit einem Coachingbeitrag für die fachliche Begleitung unterstützt werden.

- Art. 89a LwG: Das Projekt muss gegenüber den direkt betroffenen Gewerbebetrieben im wirtschaftlich relevanten Einzugsgebiet wettbewerbsneutral ausgestaltet sein.

Auf Verordnungsstufe sind folgende Rechtsgrundlagen wichtig:

Ausführungs-
bestimmungen auf
Verordnungsstufe

- Art. 11a SVV: Projekte zur regionalen Entwicklung
- Art. 13 SVV: Investitionshilfen werden nur gewährt, wenn im wirtschaftlich relevanten Einzugsgebiet keine direkt betroffenen Gewerbebetriebe im Zeitpunkt der Publikation des Gesuches bereit und in der Lage sind, die vorgesehene Aufgabe gleichwertig zu erfüllen oder eine gleichwertige Dienstleistung zu erbringen.
- Art. 14 SVV: Beiträge werden gewährt für Grundlagenbeschaffungen und Untersuchungen in Zusammenhang mit Strukturverbesserungen.
- Art 15b und Art. 16 SVV Beitragsberechtigte Kosten für Projekte zur regionalen Entwicklung und Beitragssätze. Die Finanzierung wird dabei als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kanton vollzogen und der Beitrag des Kantons muss mindestens 80 Prozent des Bundesbeitrags umfassen.
- Art. 10 LBV: Finanzhilfen für die Vorabklärung gemeinschaftlicher Projektinitiativen

Gemäss Art. 11a SVV müssen PRE Massnahmen zur Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft und zur Stärkung der branchenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und landwirtschaftsnahen Sektoren umfassen. Zusätzlich können Projekte auch Massnahmen zur Realisierung öffentlicher Anliegen mit ökologischen, sozialen oder kulturellen Aspekten beinhalten. Im Minimum muss ein PRE drei Massnahmen mit unterschiedlicher Ausrichtung (Produktion, Produktverarbeitung, Produktvermarktung, übrige Diversifizierung oder Aufwertung der Region) umfassen, welche inhaltlich auf ein Gesamtkonzept abgestimmt und mit der Regionalentwicklung und der Raumplanung koordiniert sein müssen.

PRE mit
mindestens drei
Massnahmen

Eine wesentliche Bedingung für eine PRE ist die vorwiegende Beteiligung der Landwirtschaft. Gemäss Art. 11a Abs. 4 SVV ist diese gegeben, wenn

Vorwiegende
Beteiligung der
Landwirtschaft

- mindestens die Hälfte des Angebots eine landwirtschaftliche Herkunft aus der Region aufweist;
- mindestens die Hälfte der für das Angebot erforderlichen Arbeitsleistungen durch Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen oder deren Familien erbracht wird; oder
- die Mitglieder der Trägerorganisation mehrheitlich Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen sind und diese die Stimmenmehrheit besitzen.

Die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten baut auf dem bestehenden Instrumentarium der einzelbetrieblichen und gemeinschaftlichen Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft auf. Die Förderung umfasst die Gewährung von zinslosen, rückzahlungspflichtigen Investitionskrediten

Unterstützung im
Rahmen der
Struktur-
verbesserungen

und von Beiträgen à-fonds-perdu. Neben der Investitionsförderung von Infrastrukturen werden im Rahmen der PRE auch Beiträge an die Geschäftsführung des Gesamtprojekts oder an das Marketing gewährt.

Im Gegensatz zur Unterstützung der Grundlagenetappe und der Projektumsetzung basiert der Coachingbeitrag für die fachliche Begleitung der Vorabklärung rechtlich nicht auf der Strukturverbesserungsverordnung, sondern auf Art. 10 der Landwirtschaftsberatungsverordnung (SR 915.1). Die Verordnung regelt, unter welchen Bedingungen und Auflagen Finanzhilfen für die Vorabklärung gemeinschaftlicher Projektinitiativen gewährt werden. Der Coachingbeitrag von max. 20'000 Franken wurde bisher auf der Basis einer vertraglichen Vereinbarung gewährt (ab 2018 erfolgt dies dann über eine Verfügung). Diese legt die geforderten Leistungen und die Finanzhilfe für die Erbringung der Leistungen fest. Gemäss Art. 10 Abs. 2 müssen mit dem Abschluss der Vorabklärung erstens eine Analyse zu den regionalen Bedürfnissen und Entwicklungspotenzialen sowie eine Abschätzung des Wertschöpfungspotenzials oder der ökologischen Wirkung vorliegen. Zweitens muss in der Vorabklärung ein Business- oder Umsetzungsplan mit Projektzielen, vorgesehenen Massnahmen, Projektträgerschaft, Finanzierung sowie Wirtschaftlichkeit oder ökologischem Nutzen erarbeitet werden.

Förderung der
Vorabklärung mit
Coachingbeitrag

3.1.3 Personelle und finanzielle Inputs

Bundesebene

Für das Instrument PRE ist auf Bundesebene der Direktionsbereich «Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung» des Bundesamts für Landwirtschaft verantwortlich. Der Vollzug erfolgt im Fachbereich «Agrarökonomie, Raum und Strukturen», wobei für die Betreuung der Projektinitiativen und der PRE drei Mitarbeitende zuständig sind. Die personellen Inputs der direkt am Vollzug beteiligten Personen liegen bei ca. 130 Stellenprozenten. Hauptaufgaben sind einerseits die Begleitung von Projekten, die Prüfung der Projektskizzen, der Vorabklärungsdossiers und der Dossiers der Grundlagenetappe sowie der Zwischen- und Schlussberichte der sich in Umsetzung befindenden PRE. Andererseits ist der Fachbereich für die Ausstellung der Finanzhilfeverträge mit den Trägerschaften und die Auszahlung des Coachingbeitrags, die Beitragsverfügung für die Grundlagenetappe, den Vorbescheid für die Umsetzung des PRE und den Abschluss der Vereinbarung zur Umsetzung zwischen Bund, Kanton und Trägerschaft zuständig.

Aufgaben BLW

Die Prüfung der Projektskizzen und die Genehmigung des Coachingbeitrags erfolgt innerhalb des Bundesamts für Landwirtschaft durch das sogenannte «Koordinationsgremiums BLW», in dem die für die Beurteilung der Projektskizzen relevanten Fachbereiche vertreten sind. Die Prüfung der Vorabklärungsdossiers und der Dossiers der Grundlagenetappe erfolgt durch den Fachbereich «Agrarökonomie, Raum und Strukturen» und die für die PRE zuständigen Fachpersonen. Bei Bedarf erfolgen innerhalb des zuständigen Fachbereichs, aber auch mit weiteren Fachbereichen des Amts gezielte Rücksprachen, um das für die Beurteilung der PRE und der einzelnen Massnahmen notwendige Know-how einzubinden.

Vorabklärung wird
mit Coaching-
beitrag von max.
20000 Franken
gefördert

Seitens des Bundes wurden an die PRE bis Ende 2016 Beiträge in der Höhe von total 37.3 Mio. Franken ausgerichtet. Die Beiträge wurden primär für die Umsetzung der 27 genehmigten Projekte und in geringem Masse für die ebenfalls co-finanzierten Grundlagenetappen verwendet. Die Ressourcen auf Bundesebene stellen aus Sicht des BLW keinen Engpass dar.

Bundesbeiträge von 37 Mio. Franken für die PRE

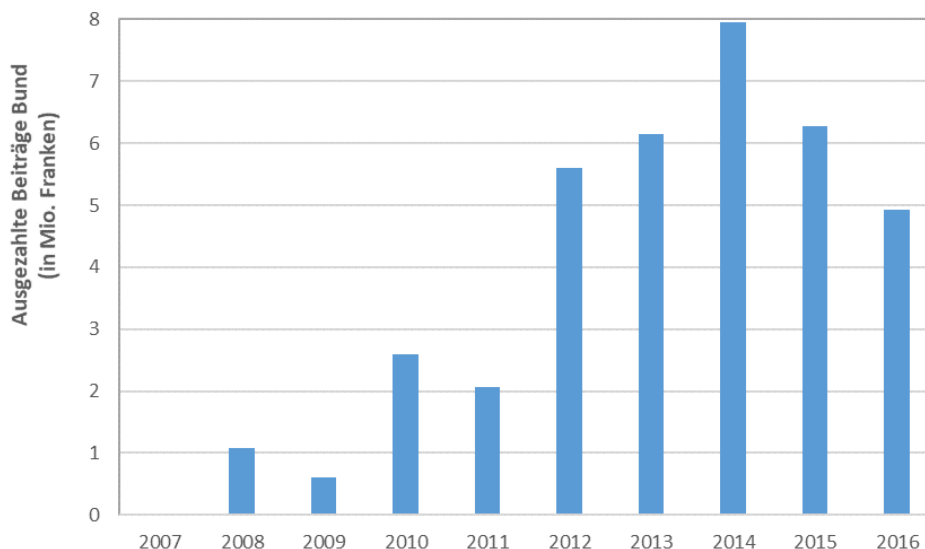


Abbildung 3: Ausgezählte Beiträge des Bundes für PRE

Kantonsebene

Die Verantwortung des Instruments PRE liegt gemäss Kantonsbefragung in allen Kantonen bei den Landwirtschaftsämtern. Sie sind auf Kantonsstufe für den Vollzug der Agrarpolitik und insbesondere für die als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen vollzogenen und co-finanzierten Strukturverbesserungen zuständig. Entsprechend ist die Betreuung des Instruments PRE organisatorisch bei den Landwirtschaftsämtern angesiedelt, je nach interner Organisation meist im Bereich der Strukturverbesserungen.

Betreuung bei Landwirtschaftsämtern

Die Kantonsbefragung zeigt, dass die bei Kantonen für die Betreuung des Instruments PRE eingesetzten personellen und finanziellen Inputs sehr unterschiedlich sind. Neben der Grösse des Kantons und der Bedeutung der Landwirtschaft erklären sich diese Unterschiede vor allem auch durch den jeweiligen Stellenwert des Instruments PRE. Während Kantone wie Luzern, Waadt, Graubünden, Bern oder Tessin für die Betreuung der PRE aktuell personelle Ressourcen im Umfang von 0.8 bis 1.2 Vollzeitstellen einsetzen, werden die PRE in anderen Kantonen als Teilaufgaben mit sehr kleinen Pensen oder keinem fix zugewiesenen Teilpensum betreut. Trotz diesen grossen Unterschieden schätzen zwei Drittel der Kantone die personellen Ressourcen für die Betreuung des Instruments PRE als ausreichend ein, bei einem Viertel der Kantone gibt es punktuell Engpässe.

Unterschiedliche Ressourcen

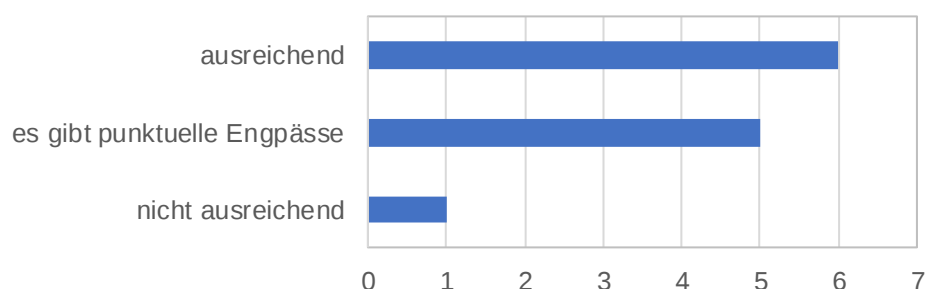


Abbildung 4: Beurteilung der Kantone zu ihren personellen Ressourcen für das Instrument PRE
(Quelle: Kantonsbefragung)

Die für die Unterstützung der PRE seitens der Kantone eingesetzten Mittel werden in drei Viertel der Kantone im Rahmen der allgemeinen Mittel für die Strukturverbesserungen budgetiert. Ein fixes jährliches Budget für die PRE haben nur zwei Kantone, sechs Kantone budgetieren die Mittel projektgebunden zur Finanzierung von konkreten Projekten.

Zumeist allgemeine
Mittel für Struktur-
verbesserungen

Im Mittel der Jahre 2012-2016 haben die Kantone, welche sich an der Umfrage beteiligt haben, jährlich finanzielle Mittel im Umfang von ca. 16.5 Mio. Franken für die Unterstützung der PRE eingesetzt. In zwei Dritteln der Kantone entsprechen die für die PRE zur Verfügung stehenden Mittel dem Bedarf. In einem Viertel der Kantone müssen die Projekte gestaffelt werden, weil der Bedarf die verfügbaren Mittel übersteigt. Letzteres gilt einerseits dann, wenn mehrere grössere Projekte gleichzeitig laufen. Andererseits besteht mit der Budgetierung der PRE-Mittel als Teil der Strukturverbesserungen eine «Konkurrenz» zwischen den PRE, den einzelbetrieblichen und den gemeinschaftlichen Strukturverbesserungen. In Abhängigkeit des Bedarfs in den zwei letzten Teilbereichen haben die PRE in einzelnen Kantonen keine Priorität bei der Finanzierung.

Konkurrenz in der
Mittelallokation

3.1.4 Funktion und Stellenwert der PRE in den Kantonen

Die Ergebnisse der Kantonsbefragung machen deutlich, dass die Kantone dem Instrument PRE einen sehr unterschiedlichen Stellenwert beimessen, nicht nur finanziell (siehe Kapitel 3.1.3), sondern auch strategisch. Die PRE besitzen dabei sowohl eine Funktion im Rahmen der Landwirtschaftspolitik des Kantons wie auch in einer kantonalen regionalpolitischen Strategie. In Abbildung 5 lassen sich unterschiedliche kantonale Strategien erkennen. Zum einen wird eine Gruppe mit Kantonen erkennbar, in denen das Instrument agrar- wie regionalpolitisch hoch gewichtet wird. Als Beispiel ist der Kanton Wallis zu nennen, der das Instrument abgestimmt mit der Neuen Regionalpolitik gezielt zur Entwicklung der dezentralen Talschaften einsetzt und diesen Prozess massgeblich unterstützt. Auf der anderen Seite stehen Kantone mit einer geringen agrar- wie regionalpolitischen Gewichtung. Während das Instrument in allen teilnehmenden Kantonen zumindest eine geringe Bedeutung für die Agrarpolitik besitzt, sehen einzelne Kantone keine regionalpolitische Funktion für die PRE.

Unterschiedlicher
Stellenwert in
Landwirtschafts-
und Regionalpolitik

		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	

Abbildung 5: Stellenwert der PRE in den Kantonen (Quelle: Kantonsbefragung)

Die Kantonsbefragung lässt unterschiedliche strategische Zugänge erkennen. Zehn Kantone verfügen im Umgang mit PRE über keine Ziele oder Strategien. Elf Kantone benennen Ziele und Strategien explizit, sei dies in Landwirtschaftsstrategien, kantonalen Landwirtschaftsgesetzen oder -verordnungen, in Regierungsrichtlinien oder im kantonalen Richtplan.

Unterschiedliche strategische Zugänge

Die unterschiedliche Haltung der Kantone kommt auch in der Art und Weise zum Ausdruck, wie die Kantone über das Instrument informieren. Die Palette reicht dabei von passiver Information auf der Website über Veranstaltungen bis hin zum Einbezug von landwirtschaftlichen Organisationen oder ganz gezielten Anfragen von potenziellen Projektträgern. Während einzelne Kantone gar nicht aktiv informieren, nutzen andere Kantone alle zur Verfügung stehenden Kanäle.

Information in unterschiedlicher Intensität

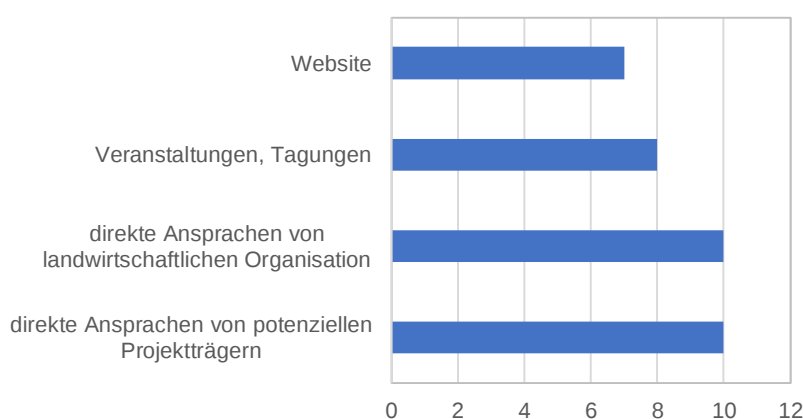


Abbildung 6: Information zu PRE in den Kantonen (Quelle: Kantonsbefragung)

3.1.5 Einschätzung der Akteure zum Konzept

Die verschiedenen Akteure innerhalb des BLW beurteilen das Konzept der PRE als relevant, zweckmässig und bedeutsam für die Landwirtschaft. Auch nach mehrjährigem Vollzug seien weder in der fachlichen Umsetzung noch

Positive Beurteilung auf Bundesebene

in politischen Beurteilungen grundsätzlich kritische Punkte im Konzept ersichtlich geworden. Auch die anderen befragten Bundesämter erachten die PRE als wertvolles und zweckmässig konzipiertes Instrument. In den Gesprächen wurde gleichzeitig auch deutlich, dass die Vertreterinnen und Vertreter anderer Bundesämter mit der Konzeption unterschiedlich bzw. teilweise nur in Ansätzen vertraut sind.

Die Kantone nehmen mehrheitlich ebenfalls eine positive Beurteilung des Instrumentes vor. 15 positiven Einschätzungen stehen aber sechs Kantone mit einer negativ geprägten Gesamtbeurteilung gegenüber (Abbildung 7). Diese negative Beurteilung lässt sich mit den geäusserten Schwächen erklären; angeführt werden die grosse Komplexität, die Schwerfälligkeit des Instruments und die Dauer für die Projektplanung, welche im Widerspruch zur dynamischen Entwicklung der Produktmärkte steht, der aus der höheren Subventionierung resultierende hohe Anreiz, das eigene Projekt unabhängig von dessen Eignung unbedingt in ein PRE zu wandeln oder nicht vollständig klare Rahmenbedingungen.

Mehrheitlich
positive
Einschätzung der
Kantone

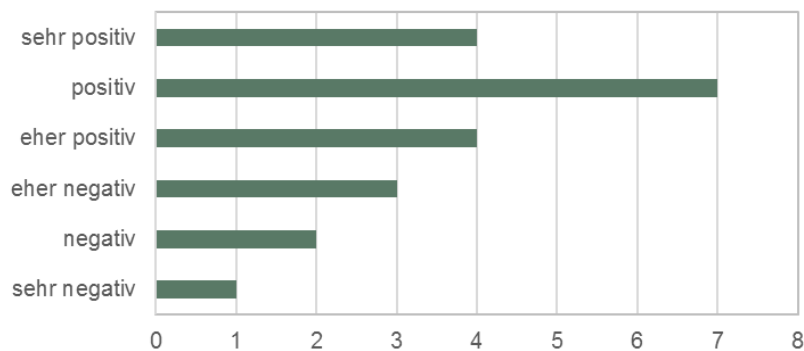


Abbildung 7: Generelle Einschätzung der Kantone zum Instrument PRE (Quelle: Kantonsbefragung)

Abbildung 8 zeigt eine Beurteilung der Kantone zu den Kernelementen des Instruments PRE. Die Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft wird einhellig als sinnvoll eingeschätzt. Die Anforderungen der Markt- bzw. Wertschöpfungsausrichtung der Projekte wird als richtig und wichtig eingestuft. Dies insbesondere auch mit Blick auf die übergeordnete Zielsetzung der PRE und den Anspruch der Dauerhaftigkeit der Projekte. Von einzelnen Kantonen wird hervorgehoben, dass die Inwertsetzung der landwirtschaftlichen Potenziale und der natürlichen Ressourcen und die damit verbundene Stärkung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft speziell für periphere Regionen bzw. im Berggebiet von erhöhter Bedeutung ist.

Schaffung von
Wertschöpfung

Auch die Stärkung der überbetrieblichen sowie der branchenübergreifenden Zusammenarbeit werden von den Kantonen grossmehrheitlich als sinnvoll erachtet. Die branchenübergreifende und überbetriebliche Zusammenarbeit wird gefördert und professionalisiert. Gleichzeitig besteht ein Druck wie auch ein Anreiz, einzelne Projektideen miteinander zu vernetzen und damit wirtschaftliche Synergiepotenziale zu erschliessen.

Betriebs- und
branchen-
übergreifende
Zusammenarbeit

Der Bottom-up Ansatz, welcher in der Konzeption bewusst darauf verzichtet, einen expliziten Massnahmenkatalog vorzugeben, stösst auf Zustimmung.

Bottom-up Ansatz

In den Interviews wurde positiv angemerkt, dass das Instrument aufgrund seiner Offenheit und Flexibilität breite Fördermöglichkeiten für wertschöpfungsorientierte Massnahmen biete. Es umfasse einen breiten Mix von Fördergegenständen, indem über die Projektkonzeption, die Infrastrukturförderung, Angebotsentwicklung sowie die Marketing- und Absatzförderung alle relevanten Elemente im Bereitstellungsprozess von wertschöpfungsorientierten Projekte unterstützt werden können.

Die vorwiegende Beteiligung der Landwirtschaft wird von den Kantonen grossmehrheitlich als sinnvoll eingestuft. Nur ein Kanton erachtet die vorwiegende Beteiligung der Landwirtschaft als wenig sinnvoll.

Beteiligung der Landwirtschaft

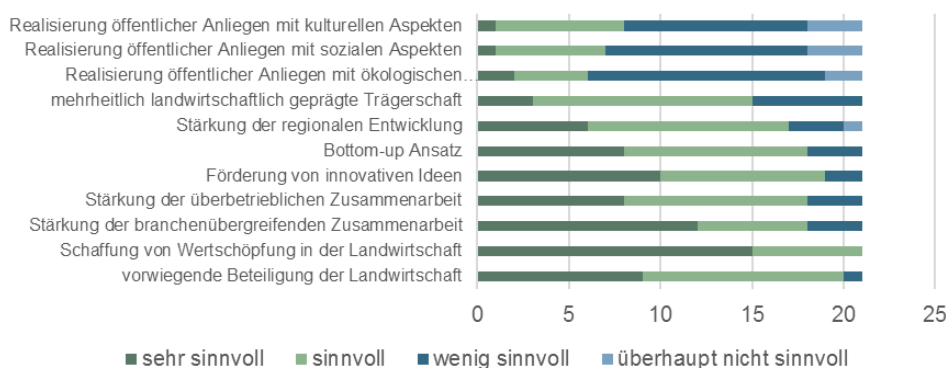


Abbildung 8: Einschätzung der Kantone zu den Kernelementen des Instrumentes PRE (Quelle: Kantonsbefragung)

Eindeutig kritischer beurteilt wird die Realisierung von öffentlichen Anliegen mit kulturellen, öffentlichen und sozialen Aspekten. Eine deutliche Mehrheit der befragten Kantone erachtet dies als wenig oder überhaupt nicht sinnvoll. Einzelne Kantone schliessen kulturelle oder soziale Teilprojekte explizit aus, da sie langfristig als nicht tragfähig erachtet werden. Dies mit der Argumentation, dass jedes Teilprojekt einzeln selbsttragend sein soll und sich potenzielle Konflikte mit der Wertschöpfungsorientierung ergeben.

Soziale, kulturelle und ökologische Aspekte

Die Förderansätze für PRE werden von den Kantonen grossmehrheitlich als angemessen beurteilt. Lediglich zwei Kantone äussern die Einschätzung, dass die aus ihrer Sicht (zu) hohen Ansätze zur Initiierung von PRE verleiten können. Die weiteren Fördermöglichkeiten mit Massnahmen im Bereich Absatzförderung und Marketing werden von 15 der 21 Kantone als positiv beurteilt.

Förderansätze und Fördermöglichkeiten

Als grösste Herausforderung wird immer wieder die aus den Anforderungen resultierende hohe Komplexität der Projekte genannt. Dies zeigt sich im Vollzug, der von vielen Akteuren als langwierig und aufwändig empfunden wird (siehe Kap. 5.2). Ebenfalls als Herausforderung wird von verschiedenen Kantonen die Gleichzeitigkeit aller Teilprojekte genannt, weil sich Projekte während der langen Planungszeit noch ändern können oder die Realisierung einzelner Projekte dringlich sein kann. Obwohl die Projekte beim Start zur Umsetzung bekannt sein und die Beiträge festgelegt sein müssen, sind Änderungen von Teilprojekten wie auch der Ersatz ähnlicher Elemente möglich, soweit die ursprünglich bewilligten Mittel innerhalb der genehmigten Umsetzungsdauer investiert werden.

Komplexität der Projekte

3.2 Umfeldanalyse

Für das Instrument PRE ist das Marktumfeld von zentraler Bedeutung. Speziell der Bedarf der Landwirtschaft, die Wertschöpfung ihrer Rohstoffe über eine Vorwärtsintegration mit Verarbeitung und Vermarktung von regionalen Produkten zu steigern, hängt direkt vom Marktumfeld und der wirtschaftlichen Entwicklung der Landwirtschaft auf sektoraler und betrieblicher Ebene ab.

Veränderungen
im Marktumfeld

Das Marktumfeld der Landwirtschaft wurde im Rahmen der verschiedenen Reformschritte der Agrarpolitik seit Ende der 1990er Jahre massgeblich durch die fortschreitende Liberalisierung beeinflusst. Kernelemente, deren Umsetzung in die Periode nach der Einführung des Instruments PRE fällt, sind die vollständige Liberalisierung des Käsemarktes mit der EU (2007), die Aufhebung der Milchkontingentierung (2009), die Versteigerung der Fleischimportkontingente (2007) und der Umbau der Marktstützung in Direktzahlungen im Rahmen der Agrarpolitik 2011. Eine wesentliche Stossrichtung dieses Reformschritts ist auch die Förderung der Wertschöpfung im ländlichen Raum. Im Reformschritt Agrarpolitik 14-17 wurde zudem ein grundlegend neu konzipiertes Direktzahlungssystem mit leistungsorientierten, auf ein bestimmtes Ziel ausgerichteten Förderinstrumenten umgesetzt. Im Kontext ökologischer Ziele der PRE stehen dabei die Direktzahlungsprogramme in den Bereichen Biodiversität, Landschaftsqualität und Ressourceneffizienz im Vordergrund.

Reformschritte der
Agrarpolitik

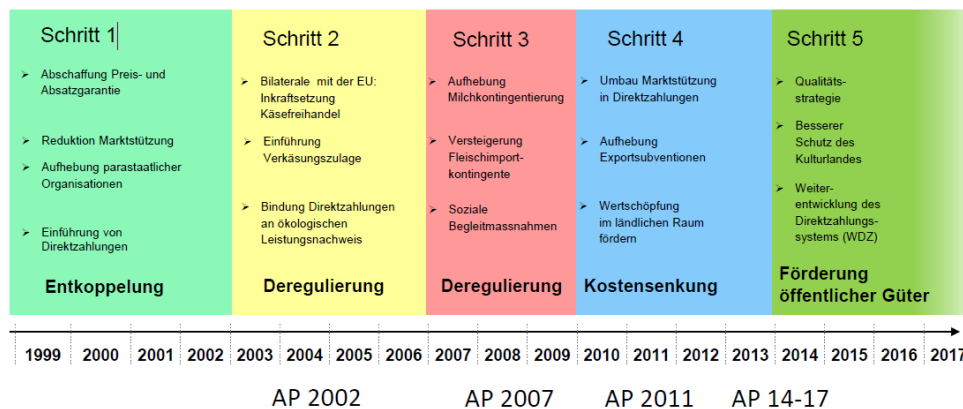


Abbildung 9: Entwicklungsschritte in der Schweizer Agrarpolitik

Die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaftsbetriebe wird neben der Struktur und Grösse der Betriebe, der Strukturentwicklung, der Ausrichtung der Betriebe oder weiteren Faktoren wie z.B. Alter und Bildungsniveau der BetriebsleiterIn massgeblich durch die Entwicklung der Preise für die landwirtschaftlichen Produkte und Erzeugnisse sowie die Produktionsmittel beeinflusst. In der Periode seit der Einführung des Instruments der PRE sind die Preise für landwirtschaftliche Produkte und Erzeugnisse insgesamt gesunken, wobei sich im Zeitverlauf aber Schwankungen mit deutlichen Preisanstiegen und -rückgängen zeigen. Mit Blick auf die Ausrichtung der PRE relevant sind dabei vor allem die Preisentwicklungen für Milch sowie für Fleisch. Die Preise für die landwirtschaftlichen Produktionsmittel sind nach einem deutlichen Anstieg bis 2008 in den letzten Jahren wieder gesunken.

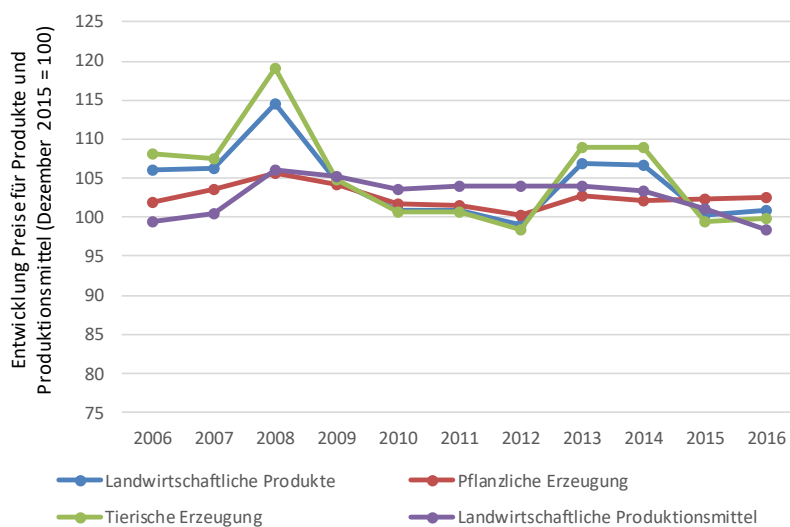


Abbildung 10: Entwicklung Produzentenpreise in der Schweiz (Quelle: BFS)

Die Schwankungen bei den Preisen für die landwirtschaftlichen Produkte schlagen sich in Kombination mit der Entwicklung und den Schwankungen der Naturalerträge im Pflanzenbau und der Leistungen in der Tierhaltung unmittelbar auf die Einkommen der Landwirtschaftsbetriebe nieder. Nach deutlichen Anstiegen der landwirtschaftlichen Einkommen vor 2008 sind die Einkommen bis 2012 gesunken, ab 2013 resultierte wieder ein Anstieg der mittleren Einkommen. Der direkte Vergleich der drei Regionen zeigt zudem, dass die Einkommen in der Hügels- und insbesondere in der Bergregion deutlich unter denjenigen in der Talregion liegen. Entsprechend dürfte der Bedarf, die Wertschöpfung aus den landwirtschaftlichen Rohstoffen zu steigern, vor allem in diesen Regionen hoch sein.

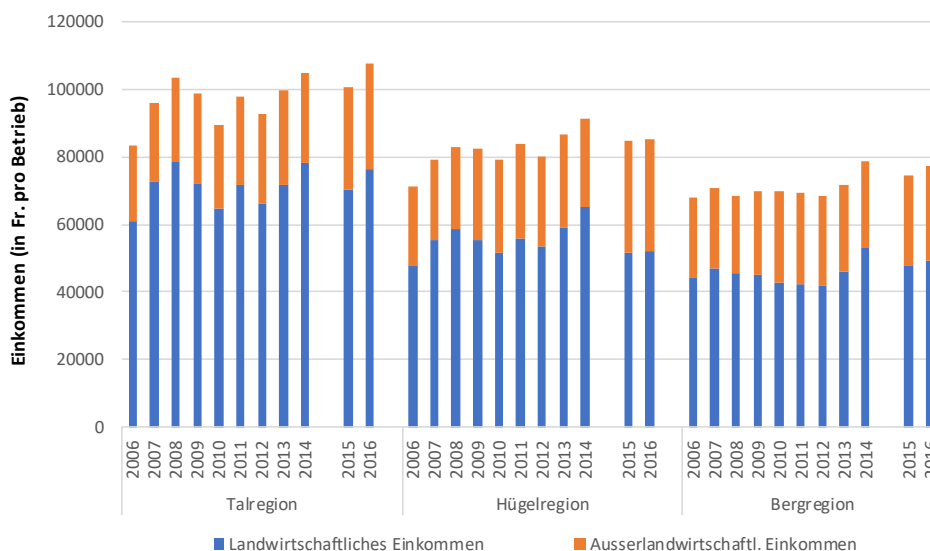


Abbildung 11: Entwicklung der landwirtschaftlichen und ausserlandwirtschaftlichen Einkommen (Quelle: Grundlagenbericht Zentrale Auswertung Agroscope, div. Jahre)

3.3 Interpolicy-Kohärenz: Landwirtschaftspolitik

Das Instrument der PRE ist in die Sektoralpolitiken des Bundes und in die Agrarpolitik des Bundes eingebettet. In der Agrarpolitik ist das Instrument PRE Teil der Strukturverbesserungen, wobei die eigentliche Förderung über die bestehenden Förderinstrumente erfolgt. Relevant für die Projekte zur regionalen Entwicklung sind zwei Förderinstrumente: Einzelbetriebliche und gemeinschaftliche Massnahmen der Strukturverbesserung und der Diversifizierung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich sowie die Absatzförderung. Die PRE werden analog zu den Meliorationen als umfassend gemeinschaftliche Massnahme taxiert.

Zwei relevante
Förderinstrumente

3.3.1 Strukturverbesserungen

Gemäss Einschätzung der beim BLW verantwortlichen Personen wird das Instrument der PRE als Teil der Strukturverbesserungen positiv und mit Blick auf das Ziel, die Wertschöpfung in der Landwirtschaft zu steigern, als bereichernd beurteilt. Vor diesem Hintergrund erachten es die Vollzugsbeauftragten des Bundes als gerechtfertigt, dass in den PRE mit der Begründung des höheren Aufwandes und des zusätzlichen Nutzens

Positive
Beurteilung

- ein höherer Anteil der Projektkosten als beitragsberechtigte Kosten angerechnet werden,
- höhere Beiträge als bei «klassischen» Strukturverbesserungen gewährt werden, und
- im Gegensatz zu den Strukturverbesserungen Beiträge auch im Talgebiet gewährt werden können.

Die heutige Handhabung der PRE als umfassend gemeinschaftliche Massnahme basiert auf den Erfahrungen im Tiefbau bzw. bei den Meliorationen. Über die PRE werden jedoch die gesetzlich definierten Einschränkungen bei den gemeinschaftlichen Massnahmen «aufgeweicht», indem einem breiteren Bezügerkreis Investitionshilfen gewährt werden können³.

Breiterer
Bezügerkreis

Die im Sinne einer Anreizstrategie vorteilhafte Förderung der PRE ist mit den Risiken einer Negativselektion und von Mitnahmeeffekten verbunden. Aus Sicht der Strukturverbesserungen besteht bei den im Rahmen der PRE geförderten Infrastrukturprojekten aber kein negativer Bias. Die Projekte hätten auch als einzelbetriebliche oder gemeinschaftliche Massnahme realisiert werden können. Die mit dem Argument des Zusatzaufwandes gewährten höheren Förderansätze und die Ausweitung der à-fonds-perdu Beiträge auf das Talgebiet sind aber mit dem Risiko von Mitnahmeeffekten und einer Konkurrenzierung der Mitbewerber verbunden.

Kein negativer Bias

3.3.2 Absatzförderung

Ein wichtiger Anreiz zur Entwicklung und Umsetzung von PRE ist, dass neben Infrastrukturförderungen mit Bezug zum Perimeter während der Umsetzung des PRE auch regionale Massnahmen im Bereich Marketing,

Zusätzliche Unter-
stützungsmöglich-
keiten

³ Für gemeinschaftliche Strukturverbesserungen ist eine Mehrheit beim Eigentum Voraussetzung, für die PRE wird eine Mehrheit in der Trägerorganisation vorausgesetzt.

Absatzförderung und Geschäftsführung der Projekte durch à-fonds-perdu Beiträge unterstützt werden können.

Die im Rahmen der landwirtschaftlichen Absatzförderungsverordnung vom Bund unterstützten Marketinganstrengungen konzentrieren sich heute auf die nationale Ebene (z.B. Absatzförderung für Milch und Fleisch) oder auf überregionale Vermarktungsinitiativen. Ziel der Absatzförderung ist heute die subsidiäre Unterstützung von kollektiven Marketingaktivitäten zur Steigerung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte. Die früher gewährte Unterstützung für regionale Absatzförderungsprojekte wurde auf der Grundlage einer Zwischenevaluation eingestellt (ARGE Interface/evaluanda 2002). Diese hat die Wirkung und Effizienz regionaler Absatzfördermassnahmen als gering beurteilt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Wirkung und Dauerhaftigkeit der über die PRE unterstützten regionalen Massnahmen im Bereich Marketing und Absatzförderung, insbesondere weil die PRE nach Auslaufen der auf die Umsetzungsdauer der PRE begrenzten Förderung oft Mühe haben, die aufgebauten Aktivitäten im Bereich Marketing und Absatzförderung ohne öffentliche Unterstützung langfristig zu finanzieren.

Inkonsistenz zur Absatzförderung

Nach Einschätzung der für die Absatzförderung zuständigen Personen des Fachbereichs Qualitäts- und Absatzförderung bestehen mit Ausnahme der unterschiedlichen Aktivitätsebenen (PRE: regionale oder lokale Aktivitäten im Bereich Marketing und Absatzförderung; Absatzförderung: nationale oder überregionale Ebene) zwischen der Absatzförderung und dem Instrument PRE inhaltlich wenig Konflikte. Vielmehr bestehen nicht ausgeschöpfte Synergiepotenziale zwischen den Vermarktungsaktivitäten der PRE und den über die Absatzförderung unterstützten überregionalen Vermarktungsinitiativen.

Nicht ausgeschöpfte Synergiepotenziale

3.4 Interpolicy-Kohärenz: Sektoralpolitiken

Das Politikkonzept wird dahingehend geprüft, inwieweit Widersprüche und Synergien zu weiteren raumrelevanten Politiken bestehen. Betrachtet werden die Regionalpolitik, die Pärkepolitik und die Raumentwicklungspolitik. Dies jedoch nur auf der Ebene des Bundes. Eine Betrachtung der Interpolicy-Kohärenz im Vollzug über alle Staatsebenen erfolgt in Kapitel 5.1.4.

3.4.1 Regionalpolitik NRP

Die PRE wurden unter anderem als Reaktion auf die Neuorientierung der Regionalpolitik lanciert. Entsprechend eng war deshalb bei der Erarbeitung auch die konzeptionelle Abstimmung zwischen PRE und NRP. Das Seco war als einziges Bundesamt in der Begleitgruppe zur Konzeption der PRE vertreten.

Abstimmung PRE - NRP

NRP und PRE weisen eine sehr ähnliche Konzeption auf. Beide Politiken fördern die Stärkung von überbetrieblichen und branchenübergreifenden Wertschöpfungsketten. In der Konzeption wurden PRE und NRP jedoch bewusst in Abgrenzung bzw. in Ergänzung zueinander konzipiert und in der

Abgrenzung in der Konzeption

Umsetzung ausgerichtet. Dies auch um Doppelsubventionierungen zu verhindern. Wesentliche Unterschiede liegen in der Möglichkeit der PRE zur Finanzierung von Infrastrukturen, den im Vergleich zur NRP kleinräumigeren Projekt-Perimetern sowie der klaren Ausrichtung auf die Landwirtschaft als Hauptakteur.

Im ersten Mehrjahresprogramm 2008-2015 der NRP waren «Landwirtschaft» und «Natürliche Ressourcen» eigene Schwerpunkte. Im zweiten Mehrjahresprogramm 2016-2023 sind sie nicht mehr explizit als Schwerpunkte benannt. Dies weil die PRE aus Sicht des Seco mit Blick auf die Landwirtschaft bereits ein starkes Instrument darstellen. Zudem hatten in den ersten Umsetzungsprogrammen nicht sehr viele Kantone einen Schwerpunkt in der Landwirtschaft gesetzt. 2008-2015 wurden nur 4% aller NRP Projekte unter «Natürliche Ressourcen», sowie 3% in der «Agrarwirtschaft» realisiert. In der Praxis hat sich vom ersten zum zweiten Mehrjahresprogramm jedoch nicht viel geändert. Es ist für die Kantone nach wie vor möglich, neben den Schwerpunkten Tourismus und weitere Regionalwirtschaft, auch Projekte aus weiteren Wertschöpfungssystemen wie beispielsweise in der Agrar- und Waldwirtschaft zu fördern. Verschiedene PRE weisen Schnittstellen zum Agrotourismus auf.

Landwirtschaft in
den Mehrjahres-
programmen

Die Nutzung von Ausrichtung 2 der NRP für Kooperationsprojekte mit der Landwirtschaft ist theoretisch möglich. Die Schnittstelle zur Landwirtschaft steht jedoch nicht im Fokus.

Ausrichtung 2 der
NRP

3.4.2 Pärkepolitik

Mit der Pärkepolitik zielt der Bund darauf ab, wertvolle Landschafts-, Biodiversitäts- und Kulturqualitäten zu erhalten und für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Regionen weiter zu steigern, nachhaltig zu nutzen und daraus einen ökologischen, ökonomischen und sozialen Nutzen zu stiften. Eine potenzielle Schnittstelle zur Landwirtschaft bzw. zu den PRE zeigt sich im Produktlabel, mit dem die Parkträgerschaften Produkte und Dienstleistungen auszeichnen können, wenn diese die nationalen Anforderungen an ein zertifiziertes Parkprodukt bzw. eine zertifizierte Dienstleistung erfüllen.

Potenzielle
Schnittstelle über
Label für
Parkprodukte

Aus Sicht des BAFU stehen bei den PRE wirtschaftliche Interessen klar im Vordergrund. Es geht darum, der Landwirtschaft ein langfristiges Auskommen zu sichern. Die ökologischen Anliegen, welche in den PRE ebenfalls genannt werden, könnten ein stärkeres Gewicht erhalten. Die PRE bieten die Chance, die Themen des BAFU positiv zu besetzen. Dies wird umso mehr geschätzt, als dass BAFU sonst häufig als Verhinderer wahrgenommen wird und die Landwirtschaft den Parks gegenüber eher kritisch eingestellt ist bzw. war.

3.4.3 Raumentwicklungspolitik

Die konzeptionellen Schnittstellen zur Raumentwicklungspolitik auf Bundesebene sind minimal. Relevant erscheint aus Sicht des Bundesamtes für Raumentwicklung eine konzeptionelle Abstimmung auf kantonaler Ebene im Rahmen der Raumentwicklungskonzepte sowie auf regionaler Ebene mit

Minimale
Schnittstellen zur
Raumentwicklung

räumlichen Strategien und Konzepten (z.B. regionalen Entwicklungsstrategien), soweit diese überhaupt bestehen.

In den Modellvorhaben zur Nachhaltigen Raumentwicklung war bzw. ist die Landwirtschaft nur am Rande ein Thema. Zum Thema «Synergien im ländlichen Raum» (2007-2011) waren einzelne Projekte im Bereich «nachhaltiger ländlicher Tourismus» vertreten (Walserweg, Inscunter). Die Modellvorhaben finanzieren keine Infrastrukturen und dürften aus Sicht des ARE gut abgegrenzt sein zu den PRE. In den aktuellen Modellvorhaben mit Schwerpunkt «natürliche Ressourcen» stehen mögliche Konflikte zwischen Landwirtschaft und Raumplanung oder zwischen Landwirtschaft und Gewässerraum im Fokus, welche zurzeit selten Inhalte eines PRE darstellen.

Landwirtschaft in
den Modell-
vorhaben

4. Ergebnisse Ebene 2: Effektivität

Kern der Ebene 2 zur Effektivität sind die Charakteristika der unterstützten PRE, der Abgleich der Projektziele mit den Zielen des Instruments und die erzielten Wirkungen. Kapitel 4 umfasst die Bestandsaufnahme der PRE und die Wirkungsanalyse.

Bestandes-
aufnahme und
Wirkungsanalyse

4.1 Bestandsaufnahme

4.1.1 PRE im Überblick

Seit der Einführung des Instruments PRE wurden beim Bundesamt für Landwirtschaft insgesamt 169 Projektskizzen eingereicht (Stand März 2017). Für 140 oder mehr als vier Fünftel der eingereichten Skizzen bewilligte das interne Koordinationsgremium einen Coachingbeitrag für die fachliche Begleitung einer Vorabklärung. Mit Stand per März 2017 wurden total 62 Vorabklärungen mit der Einreichung des entsprechenden Dossiers abgeschlossen, weitere 16 Vorabklärungen waren noch laufend. Von den 62 abgeschlossenen Vorabklärungen konnten 27 Projekte bis Ende März 2017 als PRE anerkannt und nach erfolgreich abgeschlossener Grundlagen- etappe und Unterzeichnung der Vereinbarung mit der Umsetzung starten. Fünf dieser Projekte sind vollständig umgesetzt, weitere 22 Projekte befinden sich derzeit in Umsetzung.

Insgesamt 169
Projektskizzen

Eingereichte Projektskizzen	169
Kein Coachingbeitrag / Skizze nicht bewilligt	29
Coachingbeitrag bewilligt	140
Vorabklärung abwartend / sistiert	27
Vorabklärung laufend	16
Vorabklärung abgebrochen	35
Vorabklärungsdossier eingereicht	62
Grundlagenetappe nicht gestartet (Abbruch)	4
Grundlagenetappe abwartend / sistiert	9
Grundlagenetappe laufend	14
Grundlagenetappe abgebrochen	8
Grundlagendossier eingereicht	27
Umsetzung nicht gestartet / abgebrochen	
Umsetzung laufend	22
Umsetzung abgeschlossen	5

Abbildung 12: Mengengerüst PRE

4.1.2 Räumliche Verteilung

Wie in Kapitel 3.1.4 ausgeführt, haben die PRE je nach Kanton einen sehr unterschiedlichen Stellenwert im Rahmen der Landwirtschaftspolitik. Ausdruck dieser Unterschiede ist unter anderem die Verteilung der eingereichten Projektskizzen. Von den insgesamt eingereichten 169 Projektskizzen entfielen bis heute mehr als die Hälfte auf die vier Kantone Bern (30 Skizzen), Graubünden (24), Waadt (18) und Luzern (16). Umgekehrt wurde aus sieben Kantonen bis heute nur eine oder keine Skizze eingereicht.

Viele Skizzen aus
wenigen Kantonen

Der direkte Vergleich der eingereichten Skizzen mit den umgesetzten Projekten und den sich in Umsetzung befindenden Projekten zeigt ebenfalls

Unterschiede in der
Umsetzungsquote

grosse Unterschiede. Während in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen, Schwyz und Zug die eingereichten Projektskizzen alle bis zur Umsetzung weiterverfolgt wurden, wurde z.B. im Kanton Bern von 30 eingereichten Skizze bisher nur ein Projekt bis in die Umsetzungsphase weiterbearbeitet. Ein vergleichbares Bild mit vielen Skizzen und einer bis heute tiefen Umsetzungsquote zeigt sich in den Kantonen Aargau (0%), Tessin (0%), Waadt (11%), St. Gallen (13%), Graubünden (17%) oder Jura (22%)⁴.

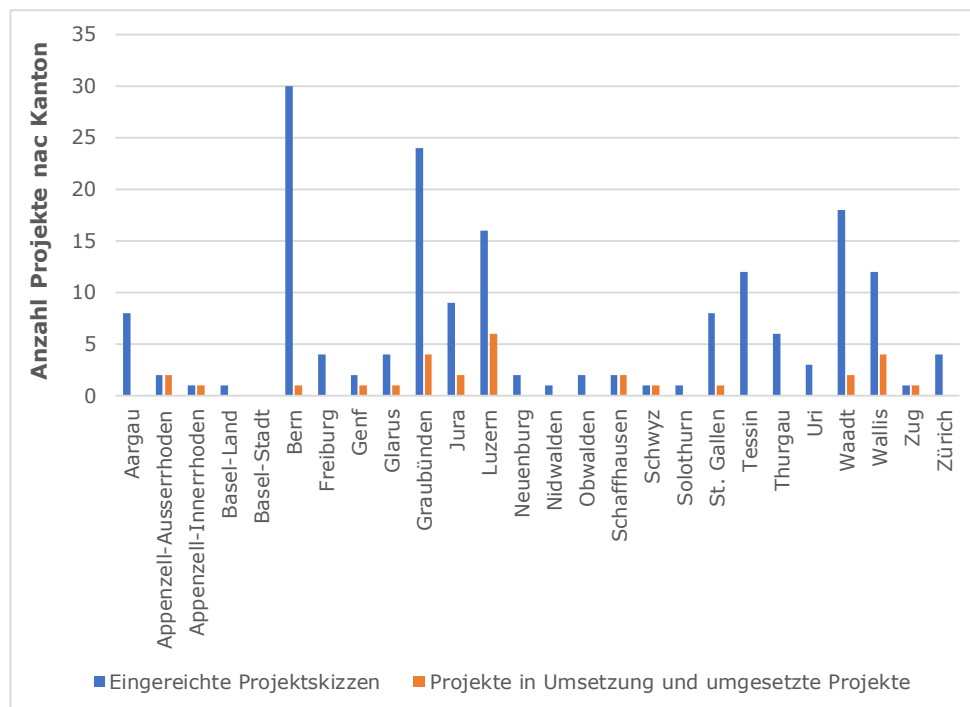


Abbildung 13: Räumliche Verteilung der eingereichten Projektskizzen und der Projekte in Umsetzung

4.1.3 Ausrichtung der Projekte und Typisierung

Grundlage für die Typisierung der PRE ist die Bestandsaufnahme. Im Erfassungsraster wurden für 24 Projekte mit abgeschlossener Grundlagenetappe⁵ sowie für acht Projekte, die nach der Vorabklärung abgebrochen wurden, folgende Kriterien kategorial erfasst:

Kriterien der Bestandsaufnahme

- Ausrichtung, Ziele und Kernelemente des Projekts
- Projektperimeter
- Zusammensetzung und Organisation Trägerschaft
- Beteiligte Branchen: Landwirtschaft, Tourismus, Gewerbe...
- Zahl und Stossrichtung der Teilprojekte
- Produktion: bisherige Produkte / neue Produkte

⁴ In dieser Auswertung sind Kantone mit mindestens acht eingereichten Projektskizzen und einer «Umsetzungsquote» von weniger als 20% aufgeführt.

⁵ Drei Projekte mit abgeschlossener Grundlagenetappe wurden nicht erfasst, weil die entsprechenden Berichte nicht verfügbar waren.

— Marketing und Absatzförderung

— Absatzkanäle und „Vermarktungsperimeter“

Die deskriptive Auswertung der erfassten Projekte bestätigt, dass die Ziele der PRE und der darin eingebundenen Teilprojekte mit den in Art. 11 SVV vorgegebenen Ziele übereinstimmen. Wichtigste Ziele sind die Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft sowie die Stärkung überbetrieblicher Strukturen und die Stärkung der Regionalentwicklung. Im Gegensatz dazu sind ökologische, kulturelle und soziale Aspekte von untergeordneter Bedeutung. Der direkte Vergleich der Projekte mit abgeschlossener Grundlagenetappe und der nach der Vorabklärung abgebrochenen Projekte zeigt, dass letztere eine besondere Charakteristik bzgl. Zielsetzung aufweisen. Das Ziel einer Stärkung von ökologischen Aspekten hat eine wesentlich höhere Bedeutung, wogegen die Schaffung von Wertschöpfung in den nachgelagerten Branchen und die Stärkung der branchenübergreifenden Zusammenarbeit weniger bedeutend sind.

Übereinstimmung mit den Zielen SVV

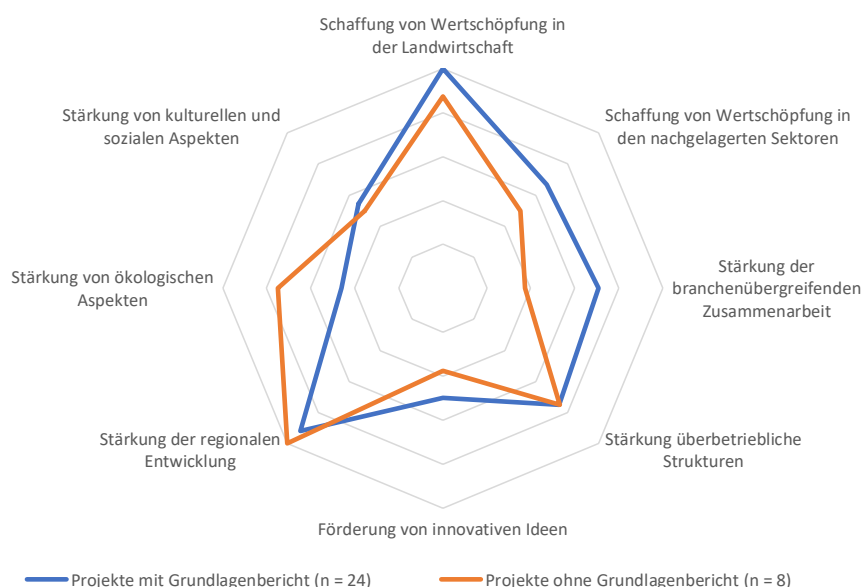


Abbildung 14: Ausrichtung und Ziele der PRE

Die nach Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG und Art. 11a Abs. 4 SVV als Bedingung vorgegebene vorwiegende Beteiligung der Landwirtschaft an einem PRE widerspiegelt sich auch bei den an den Projekten beteiligten Branchen, wo die Landwirtschaft logischerweise im Zentrum steht. Bei der branchenübergreifenden Zusammenarbeit liegt der Hauptfokus auf der ersten Verarbeitungsstufe (Milch- und Fleischverarbeitung) und auf dem Tourismus als Anknüpfungspunkt zum Agrotourismus. Dagegen sind Branchen wie Forstwirtschaft, Holzverarbeitung, Energie und Gewerbe als beteiligte Branchen praktisch bedeutungslos. Der geringe Stellenwert der Energie erklärt sich durch deren Förderung über die kostendeckenden Einspeisevergütung KEV. Heute sind Teilprojekte im Bereich Energie über die PRE nur unterstützungsfähig, wenn sie nicht oder nur anteilmässig zum Nutzen der Projektträgerschaften über die KEV gefördert werden.

Beteiligte Branchen

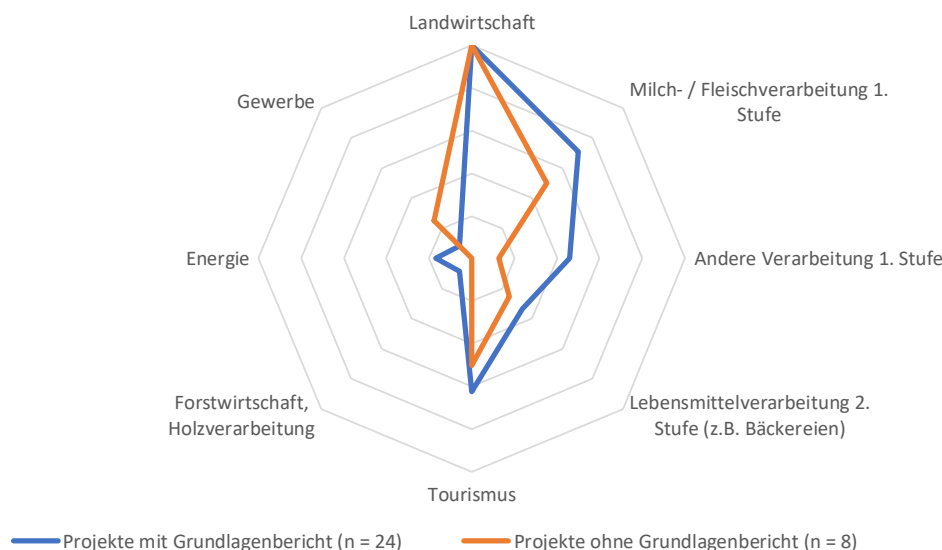


Abbildung 15: Beteiligte Branchen

Mit der Fokussierung auf die Branchen Landwirtschaft, Verarbeitung von landwirtschaftlichen Rohstoffen und Tourismus stehen bei den PRE die angestammten Produkte Milch und Fleisch, aber auch pflanzliche Produkte (z.B. Obst, Kräuter, Wein oder ackerbauliche (Nischen-) Kulturen) im Vordergrund. Zudem hat der Agrotourismus als ergänzende Massnahme einen hohen Stellenwert. Produkte aus der Holzwirtschaft, erneuerbare Energien oder soziale Dienstleistungen sind bislang ohne Bedeutung.

Angestammte
Produkte im
Vordergrund

In Übereinstimmung mit den Unterschieden bei den Zielen der PRE sind die nach der Vorabklärung abgebrochenen Projekte weniger stark auf die klassischen tierischen Produkte fokussiert. Vielmehr haben Produkte und Leistungen im Bereich Umwelt und Ökologie zusammen mit dem Agrotourismus den höchsten Stellenwert.

Abgebrochene
PRE

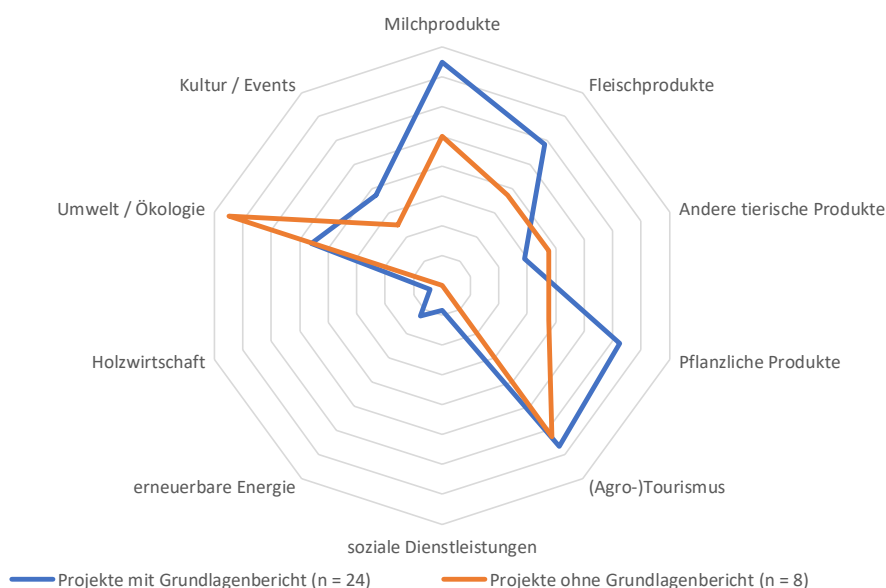


Abbildung 16: Produkte der PRE

Ein wesentlicher Anreiz zur Entwicklung und Umsetzung eines PRE ist die Lösung von bestehenden Problemen in der regionalen Verarbeitung. Entsprechend stehen die Sicherung und Stärkung von angestammten Produkten und Dienstleistungsangeboten als Stossrichtungen im Fokus der in der Bestandsaufnahme erfassten Projekte. Meist in Kombination mit dem Ersatz von bestehenden oder der Etablierung von neuen Produktions- und Verarbeitungsinfrastrukturen. Neben der produktionsorientierten Stossrichtung kommt dem Auf- und Ausbau der Vermarktungsstrukturen und dem Marketing in allen Projekten eine sehr hohe Bedeutung zu. In allen Projekten unbedeutend ist die Stossrichtung, öffentliche Leistungen in den Bereichen Ökologie, Umwelt oder Kultur mit der privaten Produktion und Dienstleistung zu vernetzen.

Stossrichtung der
Teilprojekte in PRE

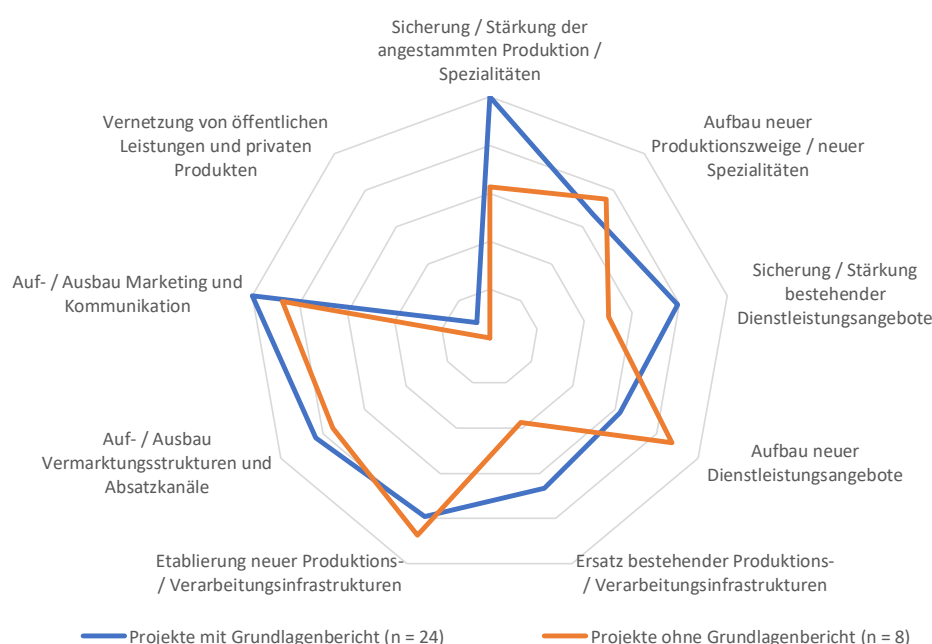


Abbildung 17: Stossrichtung der PRE und der Teilprojekte

Die deskriptive Auswertung der in der Bestandsaufnahme erfassten Projekte zeigt, dass diese bzgl. Zielen, Produkten und Stossrichtungen vergleichsweise heterogen sind. Mit dem Ziel, die Projekte dennoch zu typisieren, werden die drei Kriterien «Beteiligte Branchen», «Produkte» und «Stossrichtung» miteinander kombiniert. Diese Kombination macht für die PRE mit abgeschlossener Grundlagenetappe deutlich, dass vier Cluster bedeutend sind: «Milchverarbeitung angestammte Produktion», «Milchverarbeitung neue Spezialitäten», «Fleischverarbeitung angestammte Produktion» und «(Agro)Tourismus». Dagegen sind bei den PRE, die nach der Vorabklärung abgebrochen wurden, die drei Cluster «Aufbau neuer Produktionszweige und neuer Spezialitäten», «(Agro)Tourismus in Zusammenarbeit mit Tourismus» sowie «Umwelt / Ökologie» am bedeutendsten.

Typisierung der
PRE

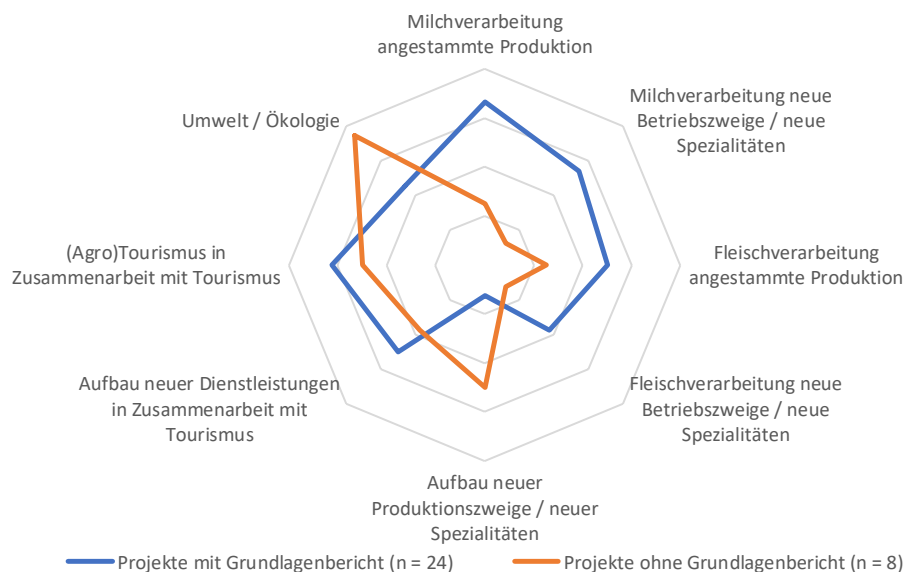


Abbildung 18: Typisierung der PRE

4.2 Wirkungsanalyse

Da erst wenige Projekte umgesetzt und abgeschlossen sind, basiert die Wirkungsanalyse vornehmlich auf qualitativen Einschätzungen der beteiligten Akteure. Anhand von vier Fallstudien werden die Wirkungen quantitativ und qualitativ beispielhaft analysiert.

Qualitative
Einschätzungen
und Fallstudien

4.2.1 Einschätzungen von Bund und Kantonen

Die Akteure von Bund und Kantonen können kaum empirisch fundierte Aussagen zu den Wirkungen treffen. Ihre Einschätzungen basieren vielmehr auf einem Gesamteindruck aus der Begleitung der bisherigen PRE in ihrer Ausarbeitung und Umsetzung. Die Einschätzung von Kantonen mit einer geringen Anzahl an PRE wird dabei stark von einzelnen Erfahrungen geprägt.

Gesamteindruck
aus
Projektbegleitung

Die Resonanz auf das Instrument wird vom BLW positiv beurteilt. Die Anzahl der bislang eingereichten und ausgearbeiteten Projektideen zeigt das an der Basis vorhandene Bedürfnis. Die Anzahl der Projektskizzen hat jedoch im Verlaufe der Zeit abgenommen (Abbildung 19). Aus Sicht des BLW sind verschiedene Gründe dafür verantwortlich. Der Druck auf die Landwirtschaft erschwert die zeitlich aufwändige Generierung und Ausarbeitung innovativer Ideen. Mit knapperen Mitteln ist auch in den Kantonen eine zunehmende Zurückhaltung spürbar. Zudem hat das BLW selbst das Instrument in den letzten Jahren kaum mehr aktiv beworben. Ebenso führen die Erfahrungen und Lerneffekte zu einer geringeren Anzahl Projektskizzen, aber auch zu einer geringeren Ablehnungsquote bei den eingereichten Skizzen.

Positive Resonanz,
mit abnehmender
Tendenz

Die ungleiche räumliche Verteilung der Projekte entspricht aus Sicht des BLW den kantonsspezifischen Strategien und Interessen. Sie kann durch den Bund nicht beeinflusst werden. Die thematische Breite der Projekte wird positiv bewertet. Aus Sicht des BLW hat sich die thematisch offene Konzeption bewährt.

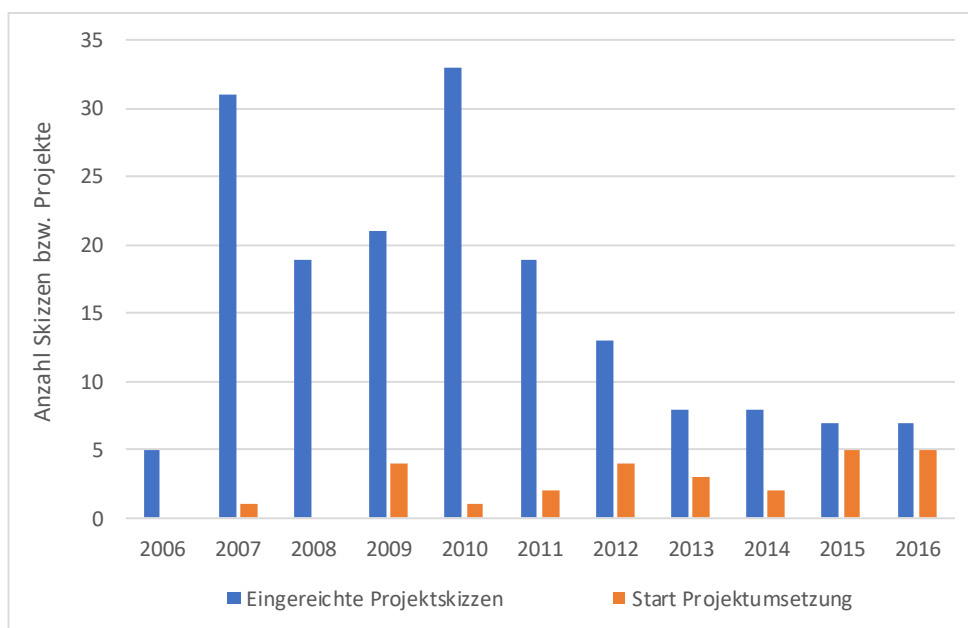


Abbildung 19: Eingereichte Projektskizzen und gestartete Projekte, nach Jahren

Das Instrument wird von den meisten Akteuren grundsätzlich positiv beurteilt. Den PRE wird ein beträchtliches Potenzial zur Stärkung der Landwirtschaft attestiert. In der Umfrage anerkennen die Kantone eine sehr hohe bis zumindest mittlere Wirkung der Projekte auf (fast) alle Ziele des Instrumentes. Mehrheitlich hohe Wirkungen sehen die Kantone insbesondere in Bezug auf die Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft, in der Stärkung der regionalen Entwicklung und in der Förderung innovativer Ideen.

Instrument mit beträchtlichem Potenzial

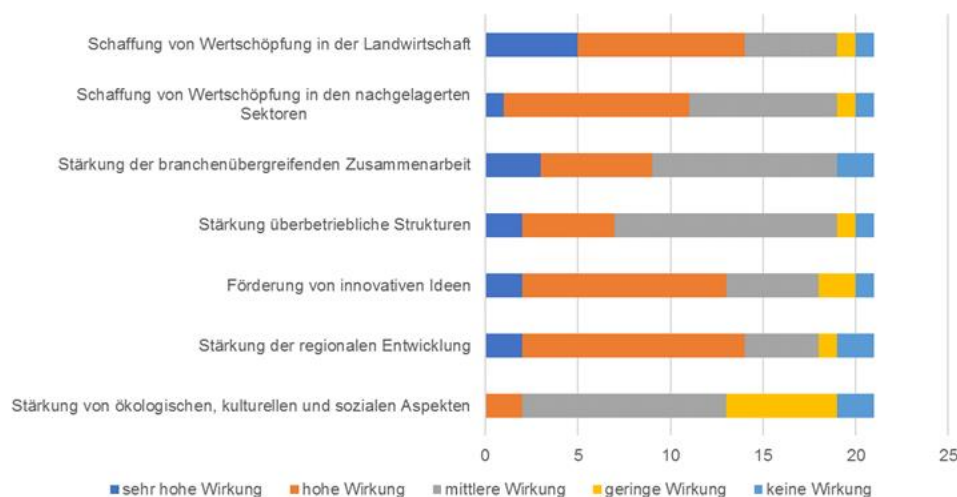


Abbildung 20: Einschätzung der Kantone zu den Wirkungen des Instrumentes PRE (Quelle: Kantonsbefragung)

Bemerkenswert ist, dass nur ein Drittel der befragten Kantone den PRE eine hohe Wirkung auf die Stärkung der überbetrieblichen Strukturen einräumen. Im Hinblick auf die Stärkung von ökologischen, kulturellen und sozialen Aspekten wird von einer mittleren bis geringen Wirkung ausgegangen. Dies ist sicherlich auch dadurch bedingt, dass nur wenige Projekte mit dieser expliziten Zielsetzung lanciert werden (siehe Abbildung 14).

Ökologische, kulturelle und soziale Aspekte

4.2.2 Fallstudien PRE: Center sursilvan d'agricultura Disentis

Entstehung und Entwicklung des PRE

Die Initiative für ein PRE Center sursilvan d'agricultura (CSA) Disentis geht auf den Brand des Klosterstalls im Frühjahr 2006 zurück. Damit stellte sich unmittelbar die Frage nach der Zukunft des Landwirtschaftsbetriebs. Aufgrund der grossen Bedeutung des Betriebs für die Landwirtschaft und für die Milchverarbeitung in der Region entschied das Kloster, ein neues Landwirtschaftsgebäude zu planen. Der Stall und die angegliederten Räume sollten dabei einen vielfältigen Nutzen für die Landwirtschaft und die ganze Region haben.

Ursprung der
Projektidee

Parallel zur Idee des CSA wurde in der Region ein weiteres PRE «Obst-Kultur-Zentrum-Surselva» diskutiert. Das vom Netzwerk «Amarenda» initiierte PRE wurde dann aber mit dem CSA zusammengeführt. Ebenso suchten die in der Region bestehenden Käsereigenossenschaften bereits länger nach einer Lösung, um die anstehenden Ersatzinvestitionen in die Milchverarbeitung realisieren und finanzieren zu können.

Zusammenführung
von Projektideen

Die Entwicklung und Umsetzung des PRE erfolgte zwischen 2007 und 2015:

- Vorabklärung: April 2007 – Mai 2008
- Grundlagenetappe: September 2008 – März 2009
- Start Umsetzung: September 2009

Ziele und Teilprojekte des PRE

Kern des PRE ist die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft, Gewerbe, Gastronomie und Tourismus, die Pflege des Austausches zwischen den Akteuren, die Förderung wettbewerbsfähiger Strukturen in der Verarbeitung und die Vermarktung von Produkten mit hoher Wertschöpfung aus der Region. In das PRE sind vier Teilprojekte eingebunden:

- Klosterhof, Besucherstall und Mehrzweckraum des Center sursilvan d'agricultura: Etablierung eines Bildungs- und Erfahrungsraums mit Ausbildungs-, Vermarktungs- und Verpflegungsbetrieb. Über das PRE wurde von Bund und Kanton aber nur der Mehrzweckraum unterstützt.
- Senneria Surselva: Neubau einer Käserei zur Verarbeitung der in der Region produzierten Milch.
- Alp Glivers: Umnutzung eines nicht mehr gebrauchten Alpstalls als agro-touristisches Erlebnis.
- Schnapsbrennerei La Destillaria: Errichten einer neuen Produktions- und Verkaufsstätte mit der Möglichkeit für Besichtigungen und Führungen («Schaubrennerei») sowie Aufbau einer Marketing- und Vertriebsstrategie.

Während und nach der Umsetzung wurden weitere Projekte mit dem PRE «verknüpft». Als Beispiele zu erwähnen sind das Academia Vivian mit dem Betrieb eines Waldschulzimmers und einer Waldhütte, der Laden in Ilanz zur Vermarktung von regionalen Produkten oder der Dorfladen im Val Medel.

Erweiterungen
während der
Umsetzung

Bedeutung des PRE, Beurteilung der Zielerreichung und der Wirkung

Nach Einschätzung der Projektträger standen alle der später in das CSA eingebetteten Teilprojekte bereits vor dem Start der Vorabklärung in Diskussion und waren in der Planung teilweise bereits weit fortgeschritten. Die Lancierung des PRE hat aber wesentlich dazu beigetragen, die Teilprojekte zu vernetzen, ein gemeinsames Verständnis und das heute bestehende Netzwerk aufzubauen, aber auch die Realisierung und Finanzierung der Investitionen zu ermöglichen. Dabei wäre es ohne PRE erstens kaum möglich gewesen, die Fusion der lokalen Käsereien und den gemeinsamen Neubau der Käserei zu realisieren. Zweitens wäre eine Umnutzung der Alp Glivers und der Umbau der Destillaria ohne PRE nicht möglich gewesen.

PRE zur
Vernetzung und
Netzwerkbildung

Die Zielerreichung der einzelnen Teilprojekte lässt sich wie folgt beurteilen:

Zielerreichung der
Teilprojekte und
des PRE

- Center sursilvan d'agricultura: Das Ziel bzgl. Besuchern und Führungen im Stall und in der Käserei für Schüler und Touristen wurde nicht erreicht. 2016 liegt die Zahl der Besucher bei gut einem Viertel der angestrebten Zielsetzung. Im Gegensatz dazu übersteigt die Zahl der im Center durchgeführten internen und externen Veranstaltungen die angestrebten Ziele deutlich. Ebenso nicht erreicht wurde das Ziel, den in der Sennaria produzierten Käse über das Center zu vermarkten. Die Ziellücke bei den Besuchern und Führungen ist insofern relevant, als die langfristige Finanzierung der Geschäftsführung des PRE gemäss Businessplan auf den damit verbundenen Einnahmen abstellt.
- Senneria Surselva: Die Ziele zur verarbeiteten Milchmenge und zur Menge abgesetzter Milchprodukte wurden 2016 deutlich übertroffen. Die vor Ort verarbeitete Milchmenge übersteigt die ursprünglich geplante Menge um rund das Doppelte. Die Realisierung der Käserei hat damit wesentlich zur Erhaltung der Milchproduktion in der Region beigetragen, was sich auch positiv auf die Bewirtschaftung der Alpen auswirkt. Speziell die Verarbeitung der Alpmilch wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche Situation der Milchlieferanten aus. Der heutige Erfolg ist eng mit dem Einstieg der Bergsenn AG verbunden, welche die Käserei seit 2013 gepachtet hat. Der Einstieg der Bergsenn AG gewährleistete den direkten Marktzugang in den Detailhandel, welcher für den Absatz der produzierten Käsemenge grundlegend ist. Mit dem Einstieg des neuen Pächters resultierte eine markante Ausdehnung der verarbeiteten Milchmenge und damit die notwendige Auslastung der realisierten Verarbeitungskapazitäten. Der Betrieb der Käserei und die Käsevermarktung durch die aus den früheren Milchgenossenschaften gegründeten Aktiengesellschaft sind dagegen gescheitert, primär aufgrund der Probleme im Käseabsatz.
- Alp Glivers: Die Ziele zum agrotouristischen Alperlebnis werden weitgehend erreicht. Während bei Übernachtungen und Führungen die Zielsetzung übertroffen wird, wird das Ziel bzgl. Verpflegung von Tagestouristen nicht vollständig erreicht. Eine Erreichung dieses Ziels würde eine Verlängerung der Öffnungszeiten voraussetzen, was aus betrieblichen Gründen aber nicht möglich ist.

— Schnapsbrennerei La Destillaria: Die aufbauend auf dem Hauptziel des Teilprojekts einer Verwertung des in der Region anfallenden Obstes abgeleiteten Ziele wurden bis 2016 nur teilweise erreicht. Die Zielerreichung hängt dabei direkt mit der Menge des in der Region anfallenden Obstes zusammen. Insgesamt beurteilt die Trägerschaft das Projekt aber als sehr gut; die Mindererlöse aus der Obstverarbeitung konnten durch alternative Aktivitäten wie z.B. Führungen und die Produktion von Destillaten, die weniger stark an regionale Rohstoffe gebunden sind, kompensiert werden.

Über alle Teilprojekte hinweg ist festzuhalten, dass die Ziele des PRE und der Teilprojekte weitgehend erreicht wurden. Diese Einschätzung deckt sich mit derjenigen der Projektträger, welche heute keine wesentlichen Ansatzpunkte zur Verbesserung der Projektwirkung sehen.

Für das gesamte PRE ist von einer direkten Beschäftigungswirkung von 10 Vollzeitäquivalenten (FTE) auszugehen. Wichtigstes Teilprojekt bzgl. Beschäftigungswirkung ist die Sennaria. Indirekt dürfte das PRE über die Bezüge von Vorleistungen eine Beschäftigungswirkung von weiteren 7.2 FTE auslösen. Insgesamt dürfte mit dem PRE eine Wertschöpfung von 5.5 Mio. Franken verbunden sein.

Teilprojekt	Beschäftigungswirkung		Wertschöpfungswirkung	
	Direkt	Indirekt	Direkt	Indirekt
Center sursilvan	0.75	0.5	2.9 Mio. Fr.	2.6 Mio. Fr.
Senneria *	7.5	5.3		
Alp Glivers	0.8	0.6		
La Destillaria	1.3	0.9		

Bem.: * Die Angaben zur Sennaria sind geschätzt.

Bem.: Für die Kalkulation der indirekten Effekte wird ein Multiplikator von 1.7 unterstellt. Die in der vorliegenden Evaluation verwendeten, nach Regionstypen differenzierten Multiplikatoren basieren auf dem «Leitfaden für die regionalwirtschaftliche Beurteilung von Entwicklungsstrategien und -projekten» (Giuliani und Berger 2010, mit Unterstützung von regiosuisse).

Tabelle 1: Beschäftigungs- und Wertschöpfungswirkung des PRE CSA Disentis

Perspektiven des PRE

Die in das PRE integrierten Teilprojekte und Betriebe haben sich – teilweise nach schwierigen Phasen – erfolgreich am Markt etabliert. Mit der Etablierung eines funktionierenden Netzwerks unter den beteiligten Projektträgern, aber auch über die Grenzen des PRE hinaus, besteht nach wie vor ein bedeutendes Potenzial zur Verstärkung der mit dem PRE angestrebten Wirkungen. Mit dem Netzwerk und der Geschäftsführung besteht ein direkter Anknüpfungspunkt für regionale Akteure mit neuen Projektideen, welche mit den bereits realisierten Teilprojekten verbunden werden können, was die Hebelwirkung des PRE erhöht. Eine erfolgreiche Weiterentwicklung des PRE setzt aus Sicht der Projektträgerschaft aber auch voraus, dass sich die Trägerschaft laufend erneuert und neue Akteure in das Netzwerk integriert werden.

4.2.3 Fallstudien PRE: Regiofair

Entstehung und Entwicklung des PRE

Die Idee, eine Marke für Bioprodukte aus der Zentralschweiz aufzubauen, geht auf das Jahr 2007 zurück. Der Impuls dazu kam aus der Landwirtschaft selber, Hauptakteure waren die Biovereine der sechs Zentralschweizer Kantone (BioRegio Zentralschweiz) und die Agrovision Burgrain. Hintergrund und Motivation war die Überlegung, selber mitzubestimmen, was mit den in der Landwirtschaft produzierten Bioprodukten passiert und wie die Biobauern möglichst stark an der Wertschöpfung partizipieren können.

Ursprung der
Projektidee

Die Entwicklung und Umsetzung des PRE erfolgte zwischen 2007 und 2014:

- Vorabklärung: Februar 2007 – Februar 2008
- Grundlagenetappe: Mai 2008 – März 2009
- Umsetzung: Oktober 2009 – Dezember 2014

Ziele und Teilprojekte des PRE

Ziel des PRE ist, den Biolandbau in der Zentralschweiz über markt-orientierte, innovative Projekte zu fördern und damit neue Impulse für den Biolandbau in der Region auszulösen. Oberziele des PRE sind:

Marktorientierte,
innovative Bio-
projekte als Kern

- Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft durch eine Erhöhung der Wertschöpfung der Bioproduzenten und eine Stärkung der Wettbewerbsstellung der Zentralschweizer Bioproduzenten.
- Stärkung der branchenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und landwirtschaftlichen Sektoren durch eine Erhöhung des regionalen Angebots an Bioprodukten bei Detailhändlern und in der Gastronomie.
- Realisierung öffentlicher Anliegen mit ökologischen, sozialen und kulturellen Zielen durch einen Beitrag zum Klimaschutz und eine Stärkung der Identität der Konsumenten mit den Bioprodukten in der Region Zentralschweiz.

Wertschöpfungsorientierter Kern des Projekts ist die Vermarktungs- und Dienstleistungsplattform «RegioFair» mit Sitz in Zell (LU), welche für die Bioproduzenten wichtige Funktionen in Aufbau und Pflege von Absatzmärkten sowie im Bereich Lagerung und Logistik erbringt. Damit soll die Vermarktung von Bioprodukten aus der Zentralschweiz besser organisiert und koordiniert werden. Hauptaufgabe der Plattform ist, das regionale Bioangebot zu bündeln, attraktive Biosortimente zusammenzustellen und Vertriebskonzepte für unterschiedliche Zielmärkte zu entwickeln und die notwendige Logistik bereitzustellen. Das Projekt gliedert sich in folgende Teile:

- Büroaufbau und Logistik mit den Massnahmen Einrichtung Lager und Büro, Anschaffung von Fahrzeugen, Bau und Einrichtung von Läden sowie Mieten von Lagerräumen
- Verarbeitung und Trocknung von Fleisch und Fleischprodukten
- Geschäftsstelle, Marketing und Investitionen in Geschäftsaufbau

Trägerschaft des Projekts sind die Agrovision Burgrain und die Bioproduzenten in der Zentralschweiz, welche sich mit Anteilsscheinen beteiligt haben, die unterdessen aber wieder zurückgekauft wurden.

Bedeutung des PRE, Beurteilung der Zielerreichung und der Wirkung

«RegioFair» ist heute eine Vermarktungs- und Dienstleistungsplattform für Bioprodukte von rund 100 Bioproduzenten und 20 Verarbeitungsbetrieben aus der Zentralschweiz. Kern der Plattform ist die Gewährleistung der sehr aufwendigen Logistik und der Betrieb eines Warenwirtschaftssystems. Das konsequent nach dem Konzept «saisonal, regional und Bio» zusammengestellte Sortiment wird unabhängig von Grossverteilern an 160 Verkaufsstellen vermarktet. Das Sortiment umfasst Früchte, Gemüse, Milchprodukte, Eier, Käse, Fleisch, Fisch, Brot, Backwaren, Getreide, Getränke oder Spezialitäten. Während die Produkte in den ersten zwei Jahren primär in der Zentralschweiz vermarktet wurden – teils in eigenen Läden, die im Kanton Luzern im Rahmen des PRE realisiert wurden, teils als Shops in Shops – hat RegioFair in den letzten Jahren zusätzliche Verkaufsstellen in den Agglomerationen Zürich, Basel, Bern und St. Gallen aufgebaut. Diese tragen heute rund drei Viertel zum Produktabsatz bei.

Saisonal, regional
und Bio als
Schlüsselfaktoren

Die Wirkung des Projekts lässt sich wie folgt beurteilen:

Wirkungs-
beurteilung

- Die Bioproduzenten in der Zentralschweiz profitieren von einer höheren Wertschöpfung und einer gestärkten Stellung im Absatz von Bioprodukten.
- Die Bioproduzenten profitieren erstens von fairen Abnahmebedingungen, zweitens aber vor allem von den logistischen und administrativen Dienstleistungen der Plattform.
- Das im Businessplan angestrebte Umsatzwachstum konnte nicht erreicht werden. Für eine erfolgreiche Positionierung am Markt ist aufgrund der Erfahrungen von RegioFair von einem Zeithorizont von zehn Jahren auszugehen, was hohe Anforderungen an die Tragbarkeit und Finanzierung der notwendigen Infrastrukturinvestitionen stellt, bis der Breakeven erreicht ist.

Gesamthaft ist festzuhalten, dass die Oberziele des PRE erreicht wurden. Neben der bereits angeführten Positionierung der Marke über saisonale und regionale Bioprodukte ist die konsequente Ausrichtung auf das Marktwachstum ein zentraler Erfolgsfaktor, indem nur Produkte im Sortiment geführt werden, welche über die eigenen Verkaufsstellen – und damit unabhängig von den Preis- und Qualitätsvorgaben der grossen Detailhändler – abgesetzt werden können.

Für das gesamte PRE ist von einer direkten und indirekten Beschäftigungswirkung von 18 Vollzeitäquivalenten (FTE) auszugehen. Insgesamt dürfte mit dem PRE eine Wertschöpfung von 3 Mio. Franken verbunden sein.

	Beschäftigungswirkung		Wertschöpfungswirkung	
	Direkt	Indirekt	Direkt	Indirekt
RegioFair	11	7.7	1.0 Mio. Fr.	1.9 Mio. Fr.

Bem.: Für die Kalkulation der indirekten Effekte wird ein Multiplikator von 1.7 unterstellt.

Tabelle 2: Beschäftigungs- und Wertschöpfungswirkung des PRE RegioFair im Jahr 2016

Perspektiven des PRE

Mit der neu etablierten Zusammenarbeit mit einer national bekannten Handelskette für Produkte für eine gesunde und natürliche Lebensweise erhöht sich das Umsatzvolumen und das Produktsortiment markant. Das Konzept «saisonal, regional und Bio» und der konsequente Verzicht, Produkte über nationale Detailhändler zu vermarkten, wirken einerseits einengend und limitieren das jährliche Umsatzwachstum. Umgekehrt ist die klare Positionierung nach Einschätzung des Geschäftsführers ein Schlüsselfaktor für den mittel- und langfristigen Erfolg des Projekts. RegioFair dient in Verbindung zu den Biobetrieben sowie zu den landwirtschaftlichen Beratungsdiensten und Bildungsinstitutionen zudem als Plattform für die Entwicklung von neuen Produkten, welche zur Nutzung von landwirtschaftlichen Potenzialen beitragen.

4.2.4 Fallstudie PRE: Les Chemins du bio

Entstehung und Entwicklung des PRE

Hinter der Idee für das PRE Les Chemins du Bio steht ein innovativer Biolandwirt aus dem Kanton Jura, der sich seit langem mit der Thematik beschäftigte, dass die KonsumentInnen und die urbane Bevölkerung immer weniger direkte Beziehungen zur Landwirtschaft haben und dass die Landwirtschaft ihrerseits zunehmend von den übrigen wirtschaftlichen Tätigkeiten abgeschnitten ist. Entsprechend ist es notwendig, dass sich die Landwirtschaftsbetriebe nach aussen öffnen. Der eigentliche Anstoss, ein PRE zu lancieren, entstand dann im direkten Kontakt mit einem erfahrenen Projektcoach, der später auch Mitglied der Trägerschaft und Leiter der Geschäftsstelle von Chemins du Bio war. Im Prozess zur Entwicklung des PRE haben es die beiden treibenden Akteure geschafft, interessierte Landwirte und Unternehmer für eine Zusammenarbeit zu motivieren.

Ursprung der
Projektidee

Die Entwicklung und Umsetzung des PRE erfolgte zwischen 2008 und 2016:

- Vorabklärung: März 2008 – Dezember 2009
- Grundlagenetappe: Mai 2010 – Januar 2011
- Start Umsetzung: Februar 2012

Ziele und Teilprojekte des PRE

Übergeordnetes Ziel des PRE ist, einen Beitrag zur Dynamik des Biolandbaus im Kanton Jura zu leisten, indem Biobetriebe miteinander vernetzt und an Wanderwege angebunden werden. Durch die Schaffung von Übernachtungs- und Verpflegungsangeboten sowie die Möglichkeit, Landwirtschaftsbetriebe am Weg zu besuchen, lokal hergestellte Bioprodukte zu erleben und zu konsumieren, sollen BesucherInnen und KonsumentInnen Kultur, Umwelt, Werte und Authentizität der Region erleben können und für

Dynamik des
Biolandbaus
fördern

die biologische Landwirtschaft und ihre Produkte sensibilisiert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, soll das Projekt die Bio-Betriebe und die sie verbindenden Wege in buchbare Angebote strukturieren. Die beteiligten Betriebe sollen durch die Erbringung von Leistungen im Agrotourismus und den Verkauf von Produkten wirtschaftlich vom PRE profitieren.

In das PRE sind folgende Teilprojekte bzw. Aktivitäten eingebunden:

- Entwicklung von ein- bis dreitägigen authentischen, qualitativ hochstehenden Pauschalangeboten im Bereich Agrotourismus und Erlebniswandern.
- Aufbau eines Distributionszentrums von Bioprodukten.
- Investitionen in bauliche Infrastrukturen auf vier Landwirtschaftsbetrieben (Ferme de l'hirondelle, Ferme Le Bambois, Gîte rural La Bergerie, Ferme Le Pécal)
- Realisierung eines Biorestauments «Couleurs du terroir» kombiniert mit einem Laden: Das Restaurant wurde aber letztendlich nicht im Rahmen des PRE finanziert, sondern über eine andere Finanzierung realisiert. Das Projekt konnte später aber wiederum in das PRE eingebunden werden. Die Suche nach anderen Finanzierungsquellen für dieses Teilprojekt hat die Umsetzung des gesamten PRE-Konzept aber deutlich verzögert.

Bedeutung des PRE, Beurteilung der Zielerreichung und der Wirkung

In der Aufbauphase standen für die Projektträger die Vernetzung, die Kommunikation und Inwertsetzung existierender Angebote und Betriebe im Fokus und weniger die Realisierung von Investitionen in neue Infrastrukturen. Dieser Aspekt wurde im Rahmen der Erarbeitung des PRE immer bedeutender, weil es ein Kernelement des Instruments der PRE ist. Die Zielerreichung der einzelnen Teilprojekte lässt sich aus der Perspektive der Projektträger wie folgt beurteilen:

PRE zur
Vernetzung und
Kommunikation

- Die Realisierung der notwendigen Infrastrukturen für den Empfang, die Unterbringung und Verpflegung der Gäste auf den verschiedenen Betrieben sind ein zentraler Hebel für die Erreichung der meisten Ziele des PRE. Gleichzeitig beeinflusste die Realisierung der Investitionen die Dynamik im Projekt sehr positiv.
- Dank dem PRE konnte eine Vielzahl an Wanderangeboten mit Verpflegung und Übernachtungsmöglichkeit etabliert werden. Das Angebot deckt den gesamten Kanton Jura ab. Die bisher realisierten, abwechslungsreichen und vielfältigen Wanderwege stossen bei den Gästen auf eine positive Resonanz, welche wiederum ein Anreiz ist, das Angebot weiter zu entwickeln und noch besser auf die Erwartungen der Gäste auszurichten. Die Relevanz des Konzepts und dessen Entwicklungspotenzial hat sich auch durch das Feedback der Besucher an Messen, Märkten und Ausstellung, an denen Chemins du Bio präsent war, bestätigt.
- Das Interesse verschiedener Institutionen aus Tourismus, Natur, Regionalpark und anderen PRE am innovativen Agrotourismuskonzept von Chemins du Bio hat es erlaubt, verschiedene Synergien im Bereich

Kommunikation und Sichtbarkeit zu nutzen. Von der verbesserten Sichtbarkeit profitieren nicht nur die landwirtschaftlichen Leistungserbringer, sondern der ganze Tourismus im Kanton Jura.

- Das PRE hat wie angestrebt zur Dynamik der biologischen Landwirtschaft im Kanton Jura und zur Wiedererkennung ihrer Qualitätsprodukte beigetragen. Das Netzwerk für Agrotourismus konnte durch neue Mitglieder im Verein Chemins du Bio und neue Bauernhofanbieter gestärkt werden. Dies hat insgesamt zu einer Stärkung des regionalen Angebotes im Agrotourismus und zur Schaffung zusätzlicher komplementärer Aktivitäten seitens Regionalpark und Tourismus beigetragen.

Die Erfahrungen im PRE Chemins du Bio zeigen, dass eine vierjährige Umsetzungsphase zwar ausreicht, um die geplanten Infrastrukturinvestitionen zu realisieren. Die Zeit genügt aber nicht, um ein neues touristisches Angebot erfolgreich und wirtschaftlich selbsttragend zu etablieren. Obwohl das Angebot ein sehr positives Feedback generiert, wird es noch von zu wenigen Kunden gebucht, womit die Finanzierung der zentralen Dienstleistungen im Bereich Angebotsentwicklung, Kommunikation und operative Abwicklung nicht gesichert ist. Mit dem Ziel, zusätzliche Kundensegmente zu erschliessen, soll das Angebot jetzt auch für Familien und Gäste, welche einfachere und kürzere Wanderungen machen wollen, angepasst werden.

Vierjährige Um-
setzung reicht nicht
für den Aufbau
eines neuen
touristischen
Angebots

Für das PRE ist von einer direkten Beschäftigungswirkung von 3.3 Vollzeit-äquivalenten (FTE) auszugehen. Indirekt dürfte das PRE eine Beschäftigungswirkung von weiteren 1.3 FTE auslösen. Insgesamt dürfte mit dem PRE eine Wertschöpfung von 0.36 Mio. Franken verbunden sein, dies jedoch mit einem deutlich steigenden Trend. Ein weiterer wichtiger Beschäftigungseffekt resultiert aus dem Biorestaurant und Laden «Aux Couleurs du Terroir», welches aber nicht über das PRE gefördert wurde.

	Beschäftigungswirkung		Wertschöpfungswirkung	
	Direkt	Indirekt	Direkt	Indirekt
Chemins du Bio	3.4	1.4	0.26 Mio. Fr.	0.1 Mio. Fr.

Bem.: Für die Kalkulation der indirekten Effekte wird ein Multiplikator von 1.4 unterstellt.

Tabelle 3: Beschäftigungs- und Wertschöpfungswirkung des PRE Chemins du Bio

Perspektiven des PRE

Das Projekt befindet sich Mitte 2017 in einer kritischen Phase. Dies gilt vor allem für die finanzielle Situation, weil der Verein noch keine selbsttragende Finanzierung für die laufenden Projektaktivitäten – primär im Bereich Kommunikation und Werbung – erreicht hat. Daneben hat der Verein Mühe, sich personell zu erneuern. Im Gegensatz zu einem projektbezogenen, zeitlich begrenzten Engagement ist es sehr viel schwieriger, Landwirte für eine dauerhafte Mitwirkung zu motivieren.

Selbsttragende
Finanzierung fehlt

Mit dem Ziel, das Projekt langfristig erfolgreich am Markt zu etablieren und wirtschaftlich zu stabilisieren, versuchte der Verein zusätzliche Fördermittel ausserhalb der Landwirtschaft zu erschliessen. Dies vor allem auch deshalb, weil seitens des Kantons Jura keine freien Mittel für PRE verfügbar sind.

Entsprechend hat der Verein einen Förderantrag bei Innotour (Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus) eingereicht, der vom Seco bis 2019 bewilligt wurde. Die bewilligten öffentlichen Fördergelder sollen durch Mittel von privaten Institutionen und Stiftungen ergänzt werden. Zudem soll die innerkantonale Zusammenarbeit verstärkt werden.

4.2.5 Fallstudien PRE: Hochstamm Seetal

Entstehung und Entwicklung des PRE

Die primär aus nicht-landwirtschaftlichen Kreisen lancierte Idee für ein PRE stellt die traditionell von Hochstammobstbäumen geprägte Kulturlandschaft im Aargauer und Luzerner Seetal ins Zentrum. Hintergrund ist der trotz Förderung durch Direktzahlungen fortschreitende Rückgang der Hochstammobstbäume, der sich unter anderem durch die ungenügende Wirtschaftlichkeit, den hohen Arbeitsaufwand, aber auch durch die zur Tilgung des Feuerbrandes notwendigen Rodungen erklärt. Hauptanliegen des von der «Interessengemeinschaft Hochstamm Seetal» und «Natur und Markt Seetal» bzw. später von den «Hochstammfreunden Seetal» getragenen Projekts ist die Erhaltung der traditionellen Kulturlandschaft.

Ursprung der
Projektidee

Entwicklung und Umsetzung des PRE erfolgte in den Jahren 2007 bis 2015:

- Vorabklärung: Mai 2007 – Mai 2008
- Grundlagenetappe: 2009 – 2010
- Umsetzung: 2010 – 2015

Ziele und Teilprojekte des PRE

Übergeordnetes Ziel des PRE ist, die Hochstammbäume im Raum des Luzerner und Aargauer Seetals ganzheitlich zu fördern. Mit Blick auf dieses Ziel, welches letztendlich die Erhaltung der Hochstammobstbäume und eine ökologische Aufwertung der Region bezweckt, stehen im PRE die optimale Positionierung von Hochstammprodukten am Markt und die Erzielung einer zusätzlichen Wertschöpfung für die Landwirte und die Region im Vordergrund. Dank höherer Obstpreise und entsprechendem Zusatzeinkommen sollen die Wertschätzung rund um dem Hochstammobstbau und das Engagement der Bäuerinnen und Bauern zur Erhaltung der Baumgärten gesteigert werden. Ausserhalb der Landwirtschaft sollen BewohnerInnen, KonsumentInnen und TouristInnen die Region verstärkt als Hochstammregion wahrnehmen und sich damit identifizieren. Konkret verfolgt das PRE folgende Ziele:

Ganzheitliche
Förderung der
Hochstammbäume
als Ziel

- Neupflanzungen und Pflege von Hochstammobstbäumen
- Senkung der Produktionskosten
- Professionelle Verarbeitung des Obstes und Entwicklung von neuen Produkten, welche vorwiegend regional verkauft werden
- Aufbau einer gemeinsamen Vermarktung
- Zusammenarbeit mit dem Tourismus

Neben einzelbetrieblichen Investitionen, welche die Wertschöpfungsbasis der beteiligten Betriebe stärken sollen, besteht der Kern des Projekts in der

Entwicklung und Vermarktung von Hochstammprodukten, welche unter der neu aufgebauten Marke «Hochstamm Seetal» vermarktet werden sollen. Dies soll in enger Zusammenarbeit mit bestehenden Verarbeitern und Vermarktern in der Region erfolgen, ergänzt durch den Auf- und Ausbau eines eigenen Produktesortiments und Vertriebsnetzes. Das Projekt gliedert sich in folgende Aktivitäten:

- Unterstützung von Baumpflanzungen
- Realisierung von einzelbetrieblichen Investitionen
- Aufbau Geschäftsstelle
- Aufbau Kompetenzzentrum Hochstamm
- Aufbau Marke «Hochstamm Seetal» und Marketing
- Aufbau Obstannahme (nicht realisiert)
- Bessere Mechanisierung Mostobsternte und Baumpflege
- Realisierung Erlebnisweg als Plattform für den Produktverkauf

Bedeutung des PRE, Beurteilung der Zielerreichung und der Wirkung

Im Rahmen des PRE wurde die Hochstamm Seetal AG mit der Geschäftsstelle des PRE aufgebaut. Die Geschäftsstelle übernahm im Projekt weitreichende Tätigkeiten im Bereich Beschaffung, Vermarktung, Marketing, Tourismus, Beratung der beteiligten Betriebe oder Öffentlichkeitsarbeit. Letzteres auch mit dem Ziel, das Kompetenzzentrum Hochstamm aufzubauen. Durch die Vermarktung von über 45 Hochstamm Seetal Produkten konnte die Wertschöpfung aus Hochstammprodukten während der Umsetzungsphase des PRE wesentlich gesteigert werden, zudem profitieren die Hochstammbauern von höheren Preisen für das produzierte Hochstamm-Mostobst. Trotz erfolgreichem Aufbau der Marke «Hochstamm Seetal» konnte der nach Auslaufen der öffentlichen Fördermittel für einen langfristig eigenständigen wirtschaftlichen Betrieb notwendige Umsatz nicht erreicht werden (vgl. Perspektiven des PRE).

Aufbau der Marke
Hochstamm Seetal
mit 45 Produkten

Die Umsetzung des PRE Hochstamm Seetal ermöglichte es 27 beteiligten Landwirtschafts- und Verarbeitungsbetrieben, diverse einzelbetriebliche Investitionen zur Modernisierung und Erweiterung ihrer Infrastrukturen zu realisieren. Inhaltliche Schwerpunkte sind Investitionen im Bereich der Direktvermarktung, welche es neben den bereits etablierten Direktvermarktern auch neuen Betrieben erlaubte, in den Direktverkauf einzusteigen. Speziell letztere weisen ein hohes Potenzial für den Verkauf von Produkten von Hochstamm Seetal auf. Demgegenüber ist es für etablierte Direktvermarkter schwieriger, ihr eigenes Sortiment durch neue Produkte zu ergänzen, was deren Verkaufspotenzial einschränkt. Entsprechend konnte auch der im Businessplan angestrebte Umsatz im Direktverkauf während der Umsetzungsphase des PRE nicht erreicht werden.

Einzelbetriebliche
Investitionen zur
Modernisierung
und Erweiterung
der Infrastrukturen

Weitere Investitionen wurden im Bereich der Verarbeitung von Hochstammprodukten getätigt. Diese Projekte tragen zu einer verbesserten Verarbeitung der Hochstammprodukte bei und sind eine unabdingbare Voraussetzung zur Steigerung der Wertschöpfung. Ein weiterer Schwerpunkt der Investitionen konzentrierte sich auf die Realisierung von agrotouristischen

Erlebnisangeboten und Unterkünften, welche in Zusammenarbeit mit der regionalen Tourismusorganisation erfolgreich vermarktet wurden und zur touristische Attraktivität des Seetals beitragen.

Allgemein ist festzuhalten, dass die in der Vereinbarung zur Umsetzung des PRE festgelegten Wirkungsziele nicht alle erreicht wurden. Das PRE trägt zwar zur Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft durch eine Wertsteigerung der Hochstammprodukte und die Entwicklung marktfähiger innovativer Produkte bei; die ursprünglich angestrebten (Umsatz) Ziele des PRE wurden jedoch nicht erreicht. Erreicht wurde dagegen das Ziel zur branchenübergreifenden Zusammenarbeit, welche durch den Ausbau agro-touristischer Dienstleistungen gestärkt wurde. Zudem konnte die Region mit der Pflanzung von rund 3000 Hochstammobstbäumen aufgewertet werden, was zusammen mit der Erhaltung bestehender Baumgärten die Lebensqualität der lokalen Bevölkerung positiv beeinflusst.

PRE trägt zur Wertschöpfung und Wertschätzung der Hochstammprodukte bei

Eine Quantifizierung der Beschäftigungs- und Wertschöpfungswirkung des PRE ist aufgrund der vielen punktuellen Aktivitäten für das PRE Hochstamm Seetal nicht realisierbar. Zudem lassen sich die Wirkungen, welche auf das PRE zurückzuführen sind, auf der Ebene der einzelnen Landwirtschaftsbetriebe nicht klar abgrenzen. Im Sinne einer qualitativen Beurteilung lässt sich jedoch festhalten, dass die direkt an der Wertschöpfungskette Hochstammobst beteiligten Betriebe wirtschaftlich vom PRE profitiert haben. Aber auch die übrigen Produzenten von Obst profitieren von höheren Preisen. Aktuell erreicht der Verkauf der unter der Marke «Hochstamm Seetal» vermarkteten Produkte ein Umsatzvolumen von ca. 0.7 Mio. Franken. Mittelfristig soll der über die Marke generierte Umsatz auf mindestens eine Million Franken gesteigert werden.

Perspektiven des PRE

Der Übergang des PRE Hochstamm Seetal von der Umsetzungsphase in den langfristigen Betrieb, welcher nicht mehr durch öffentliche Fördermittel von Bund und Kanton unterstützt wird, hat gezeigt, dass eine Finanzierung von Aktivitäten, welche über das eigentliche Handelsgeschäft hinausgehen, über die im Handel realisierbare Marge und allfällige Lizenzeinnahmen nicht möglich ist. Mit der aus wirtschaftlichen Gründen erfolgten Neuorganisation des Geschäftsmodells und der Übernahme der operativen Geschäftstätigkeiten der Hochstamm Seetal AG durch die neu gegründete Hochstamm Produkte GmbH konzentrieren sich die Aktivitäten neu auf den Verkauf des Hochstammsortiments mit rund 40 Produkten in Spezialitätenläden und über Grossverteiler. Dabei muss sich die Hochstamm Produkte GmbH vollständig aus dem Produktehandel finanzieren, was eine effiziente Organisation und eine Fokussierung auf die Kernaufgaben erfordert. Neben der Hochstamm Produkte GmbH setzen die verschiedenen Direktvermarkter sowie einzelne Verarbeitungsbetriebe weiterhin Produkte, die mit der Marke «Hochstamm Seetal» gezeichnet sind, ab.

Wirtschaftliche Gründe führen zu einer Neuorganisation des Geschäftsmodells

5. Ergebnisse Ebene 3: Effizienz

Mit der Vollzugsanalyse wird der Ablauf eines PRE-Prozesses hinsichtlich seiner Effizienz betrachtet und analysiert.

5.1 Ablauf Vollzugsprozess

5.1.1 Aufbau des Vollzugsprozesses

Ein Projekt zur regionalen Entwicklung gliedert sich in vier Phasen:

Gliederung in vier
Phasen

- Eine Trägerschaft reicht beim BLW eine Projektskizze ein. Mit der *Skizze* wird gleichzeitig ein Gesuch zur finanziellen Unterstützung der Vorabklärung gestellt.
- Anschliessend folgt die *Vorabklärung* mit dem Fokus auf der Klärung der Ausgangslage, des Projektperimeters, der Trägerschaft und der Beteiligung der Landwirtschaft, der Projektziele und der darauf aufbauenden Massnahmen, der Projektstruktur und -organisation, des Wertschöpfungspotenzials und der Wirtschaftlichkeit sowie einer Investitionsplanung.
- In der *Grundlagenetappe* wird eine detaillierte Projektplanung erarbeitet, über eine vertiefte Bearbeitung der Inhalte der Vorabklärung. In der Grundlagenetappe sind weitere projektspezifische Abklärungen zu Punkten zu treffen, welche in der Prüfung des Berichts zur Vorabklärung von Bund und Kanton aufgeworfen wurden.
- Grundlage für die Umsetzung ist eine Vereinbarung zwischen Bund, Kanton und Trägerschaft. Die Umsetzung erfolgt in der Regel in sechs Jahren. Während der Umsetzung muss die Trägerschaft jährlich einen Zwischenbericht einreichen.

Vorabklärung und Grundlagenetappe unterliegen unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen, auch bezüglich Finanzierung, und sind daher formell zu trennen. Die Vorabklärung gemeinschaftlicher Projektinitiativen und die Gewährung der Coachingbeiträge stützen sich auf Art 10 der Landwirtschaftsberatungsverordnung ab, die Grundlagenbeschaffung und deren Finanzierung basiert auf den Art. 14 und 15b der Strukturverbesserungsverordnung und wird als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kanton vollzogen.

Gesetzliche
Grundlagen und
Vollzugs-
organisation

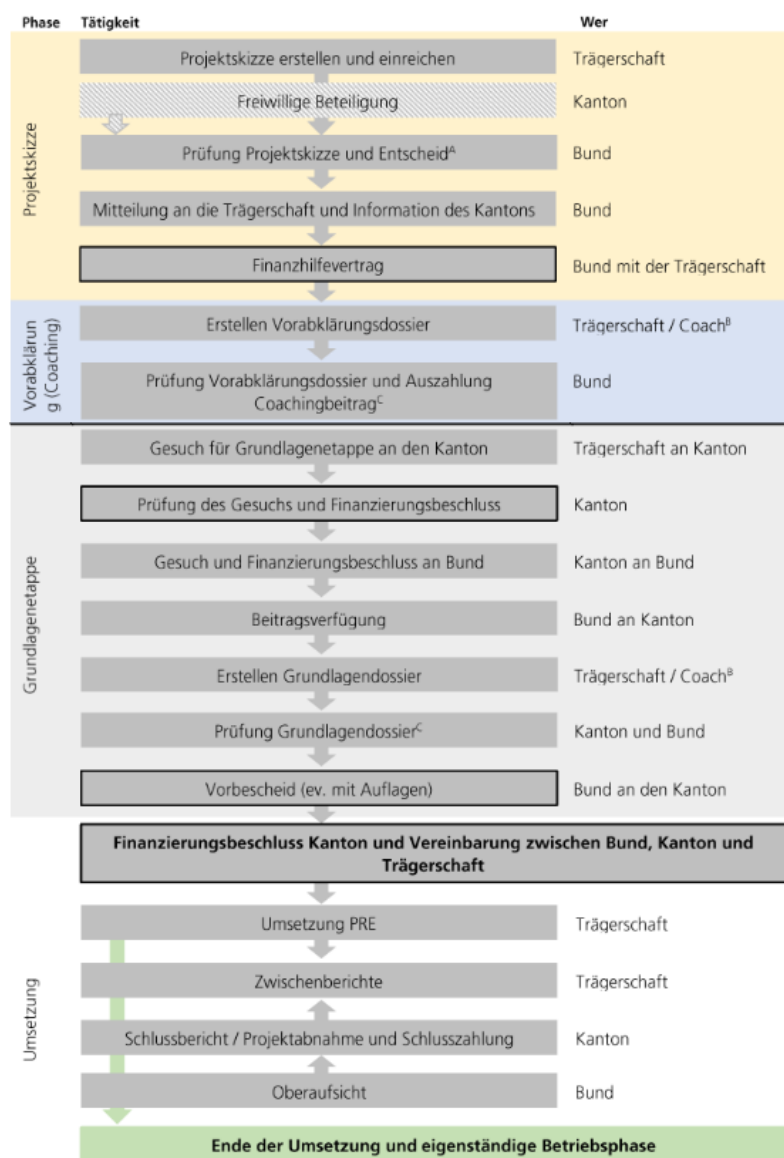


Abbildung 21: Ablauf Vollzugsprozess (Quelle: BLW, Wegleitung PRE)

5.1.2 Vollzugsablauf und -organisation

Die von einer regionalen Trägerschaft eingereichte Projektskizze wird durch das BLW geprüft. Ein aus Vertretern verschiedener Fachbereiche zusammengesetztes Koordinationsgremium nimmt eine Triage der Projekte vor. Für die Prüfung der Projektskizzen erfolgt kein systematischer Kontakt mit den Kantonen. Hingegen werden die Ideen oft schon vor der Einreichung der Projektskizze beim BLW oder bei den Kantonen ausgetauscht. Bei einem positiven Entscheid erhält die Trägerschaft die Möglichkeit, ihre Projektidee durch finanzielle Unterstützung einer fachlichen Begleitung näher abzuklären (Coachingbeitrag). Verschiedene Kantone sind bereits in der Projektskizze zumindest informiert, einzelne Kantone sind bereits auch mit aktiver Mitarbeit involviert (Abbildung 22).

Projektskizze

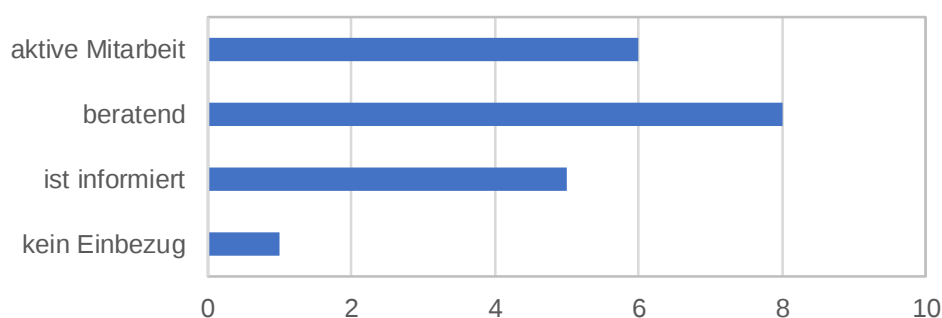


Abbildung 22: Einbezug der Kantone in die Erarbeitung der Projektskizzen
(Quelle: Kantonsbefragung)

Am Ende der Coaching-Periode reicht die Projektträgerschaft das erarbeitete Vorabklärungsdossier dem BLW sowie dem zuständigen Kanton ein. Im Austausch zwischen Projektträgerschaft, Kanton und BLW ist kein systematischer Prozess etabliert. Der Austausch ist jedoch eng und erfolgt nach Bedarf. Fast die Hälfte der Kantone leisten in der Vorabklärung einen finanziellen Beitrag und/oder bringen sich aktiv in die Erarbeitung ein (Abbildung 23).

Vorabklärung

Das BLW prüft die Unterlagen innerhalb des zuständigen Fachbereichs, äussert sich zum Potenzial des Projektes auch unter Einbezug der Stellungnahme des zuständigen Kantons. Es gibt zuhanden der Interessengruppe Empfehlungen ab zum weiteren Vorgehen. Es werden jedoch keine Vorabklärungsdossiers abgelehnt. Die Prüfung erfolgt primär durch den Fachbereich «Agrarökonomie, Raum und Strukturen»; gemäss Rückmeldung aus den Interviews werden die Vorabklärungsdossiers dabei nicht systematisch an weitere Fachbereiche im BLW zur Prüfung bzw. zur Stellungnahme weitergegeben.

Prüfung

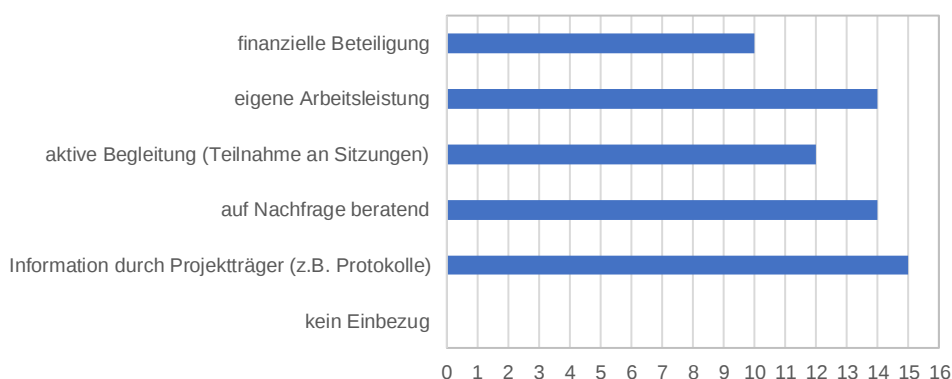


Abbildung 23: Einbezug der Kantone in die Erarbeitung der Vorabklärung
(Quelle: Kantonsbefragung)

In der Grundlagenetappe werden die Projekte im Detail weiter geplant und die Projektziele konkret festgelegt. Ab dieser Projektphase ist der zuständige Kanton erster Ansprechpartner für die Trägerschaft. Zwei Drittel der Kantone engagieren sich in der Grundlagenetappe gemäss Kantonsumfrage nicht nur finanziell, sondern auch mit Arbeitsleistungen und einer aktiven Beteiligung am Prozess.

Grundlagenetappe

Die Dossiers werden auch vom Kanton geprüft. Dabei messen die Kantone den verschiedenen Kernelementen des Instrumentes unterschiedliche Bedeutungen zu (Abbildung 24). Im Zentrum stehen wirtschaftliche Zielen (Rentabilität, Wertschöpfung, Mehrertrag für Landwirtschaft) und der Anspruch, Projekte erfolgreich umzusetzen (Qualität der Trägerschaft, Wahrscheinlichkeit für Umsetzung). Soziale und kulturelle Beiträge sowie der Beitrag zu regionalen Entwicklungszielen sind untergeordnet. Das BLW erstellt die Beitragsverfügung, allenfalls mit Auflagen.

Prüfung Dossiers

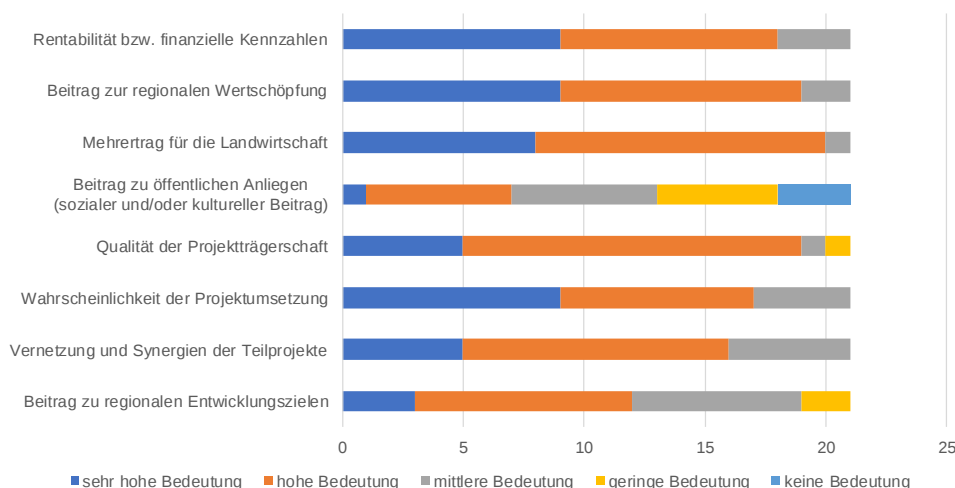


Abbildung 24: Beurteilung der Kernelemente des Instrumentes durch die Kantone
(Quelle: Kantonsbefragung)

Nach positiver Beurteilung werden Bedingungen und Anforderungen an das PRE sowie der finanzielle Unterstützungsrahmen von Bund und Kanton in einer Vereinbarung zwischen dem BLW, dem Kanton und der Trägerschaft geregelt. Die Unterstützung beschränkt sich auf die vereinbarte Umsetzungsdauer des Projektes (maximal sechs Jahre). Das BLW hat in der Umsetzung keine inhaltliche Funktion mehr, sondern eine kontrollierende oder auch beratende, letzteres insbesondere bei Projektanpassungen.

Umsetzung

Controlling, Monitoring und Evaluation (CME) als Grundlage für eine erfolgreiche Projektplanung und Wirkungssteuerung erfolgen obligatorisch ab der Grundlagenetappe nach einer vorgegebenen Vorlage. Zudem erfolgt eine zeitlich standardisierte Überprüfung der Projektziele und der Kostenentwicklung der einzelnen Projekte bis mindestens 5 Jahre über das Vereinbarungsende hinaus.

Controlling,
Monitoring und
Evaluation

5.1.3 Projekte im Vollzugsprozess

Abbildung 25 und Abbildung 26 zeigen die aktuelle Anzahl an PRE im Vollzugsprozess⁶. Ersichtlich werden auch die «Projektausfälle» in den verschiedenen Phasen. Ein Viertel der gestarteten Vorabklärungen wurde im Laufe des Prozesses abgebrochen, ein Fünftel ist abwartend bzw. sistiert. Je nachdem wie viele dieser Projekte noch weitergeführt werden, liegt die Abbruchquote während der Vorabklärung zwischen 25% und 45%.

Projektausfälle im
Vollzug

6 Stand per März 2017

	Anzahl	Anteil (%)
Coachingbeitrag bewilligt	140	100%
Vorabklärung abwartend / sistiert	27	19%
Vorabklärung abgebrochen	35	25%
Vorabklärung laufend	16	11%
Vorabklärungsdossier eingereicht	62	44%

Abbildung 25: Übersicht PRE im Vollzugsprozess (Vorabklärung)

Auch in der Grundlagenetappe werden noch Projekte abgebrochen; 12 Projekte wurden nicht gestartet oder während der Grundlagenetappe abgebrochen, weitere neun Projekte haben den Status abwartend bzw. sistiert. Unter der Annahme, dass diese Projekte nicht weiterverfolgt und die Projekte mit zurzeit laufender Grundlagenetappe alle erfolgreich abgeschlossen werden, liegt die Abbruchquote auf der Basis «Vorabklärungsdossier eingereicht» bei einem Drittel der Projekte.

	Anzahl	Anteil (%)
Vorabklärungsdossier eingereicht	62	100%
Grundlagenetappe nicht gestartet (Abbruch)	4	6%
Grundlagenetappe abgebrochen	8	13%
Grundlagenetappe abwartend / sistiert	9	15%
Grundlagenetappe laufend	14	23%
Grundlagendossier eingereicht	27	44%

Abbildung 26: Übersicht PRE im Vollzugsprozess (Grundlagenetappe)

Die Ausarbeitung eines PRE nimmt einen beträchtlichen Zeitraum in Anspruch. Abbildung 27 zeigt die Auswertung der in Umsetzung befindlichen bzw. der bereits abgeschlossenen Projekte. Vom Zeitpunkt des Entscheids für einen Coachingbeitrag bis zur Vereinbarung zur Umsetzung dauert es rund 4,5 Jahre, in Einzelfällen bis zu sechs Jahre. Die durchschnittliche Dauer der Vorabklärung wie der Grundlagenetappe beträgt rund zwei Jahre. Die zeitliche Spannweite zwischen den Projekten ist in beiden Phasen jedoch erheblich.

Beträchtliche
Zeitdauer bis zur
Umsetzung

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

Abbildung 27: Zeitdauer PRE

5.1.4 Interpolicy-Kohärenz im Vollzug

Im Vollzug der PRE besteht zwischen Strukturverbesserungen und PRE ein bedarfs- bzw. projektorientierter Austausch; die eigentliche Beurteilung der Infrastrukturprojekte erfolgt im gut eingespielten Vollzug identisch. Wie in Kapitel 3.1.1 angesprochen, wurde bei der Einführung des Instruments bewusst auf die Erarbeitung einer eigenen Verordnung für die PRE verzichtet. Entsprechend erfolgt der Vollzug der PRE weitgehend auf der Basis von Weisungen und Merkblättern. Dabei ist heute unklar, ob die in den Weisungen und Merkblättern festgelegten Regelungen in einem Rechtsverfahren bestätigt würden.

Kohärenz im
Vollzug mit den
Strukturver-
besserungen

Im Vollzug bestehen mit Ausnahme der Prüfung der Projektskizzen zur Gewährung der Coachingbeiträge keine fachlichen Schnittstellen zwischen Absatzförderung und PRE. Ein systematischer Einbezug des Fachbereichs Qualitäts- und Absatzförderung bei der Prüfung der Vorabklärungsdossier oder der Dossiers der Grundlagenetappe findet nicht statt. Auch werden die im Rahmen der PRE eingesetzten finanziellen Mittel für Massnahmen im Bereich Marketing und Absatzförderung nicht über den Zahlungsrahmen für Produktion und Absatzförderung bereitgestellt, sondern über die Grundlagenverbesserungen.

Kohärenz im
Vollzug mit der
Absatzförderung

Die Bundesämter BLW, SECO, ARE und BAFU pflegen einen Austausch im Bundesnetzwerk Ländlicher Raum. Die PRE sind beim Austausch zwischen den Ämtern jedoch kaum ein Thema. Der Informationsfluss ist gering. Die Inhalte der PRE sind den Ämtern entsprechend wenig bekannt.

Sektoralpolitiken
Bundesebene

Auf Kantonsebene findet eine Abstimmung mit der Regionalpolitik bzw. der Wirtschaftsförderung in erster Linie informell statt. Zumindest in drei Kantonen wird jedoch auch eine formelle Abstimmung mit dem Umsetzungsprogramm der NRP. Die Abstimmung erfolgt dabei insbesondere über Themen bzw. über die einzelnen Projekte. Eine Triage von Projekten zu PRE oder NRP erfolgt meistens entlang einer klaren Abgrenzung: Mehrheitlich landwirtschaftlich geprägte Projekte werden den PRE zugeordnet.

Sektoralpolitiken
Kantone

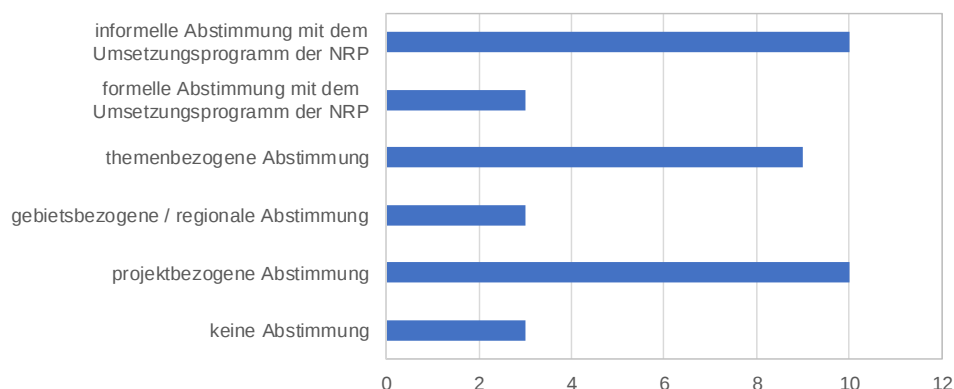


Abbildung 28: Abstimmung mit der Regionalpolitik und der Wirtschaftsförderung auf Kantonsebene (Quelle: Kantonsbefragung)

Die geforderte «Abstimmung auf ein Gesamtkonzept und die Koordination mit der Regionalentwicklung und der Raumplanung» wird kaum, und wenn dann informell, vorgenommen. Die Koordination wird in vielen Fällen auf eine

Sektoralpolitiken
Regionsebene

Prüfung hinsichtlich von Ziel- oder Nutzungskonflikten reduziert. Bezüglich des Vorgehens oder eines Nachweises für eine Koordination bestehen keine formalen Vorgaben.

In den Regionen sind häufig unterschiedliche regionale Strukturen und Organisationen mit ihren eigenen Zielvorstellungen vorhanden: Regionalplanung (regionale Raumkonzepte und Richtpläne), Regionalmanagement (regionale Entwicklungsstrategien), Tourismusorganisationen (Tourismusstrategien) oder Pärke (Parkstrategien). Die Landwirtschaft besitzt meistens eigene Organisationen, etwa mit der landwirtschaftlichen Beratung. Der Handlungs- bzw. Wirkungsraum der PRE ist nicht mit weiteren regionalen Strukturen abgestimmt und in vielen Fällen kleinräumiger gefasst.

Regionale
Organisationen

5.2 Einschätzungen der Akteure zum Vollzug

Der Aufbau des Vollzugsprozesses in drei Phasen hat sich in der Einschätzung des BLW bewährt. Gerade zu Beginn war die Abgrenzung zwischen Vorabklärung und Grundlagenetappe nicht eindeutig. Die Projektträger gingen in den Vorabklärungsdossiers weiter als ursprünglich gedacht. Daraus haben sich Doppelspurigkeiten zwischen den beiden Phasen ergeben. Mit der Wegleitung konnte der Prozess klarer herausgearbeitet und Überschneidungen zwischen den Phasen reduziert werden. Auch die Mehrzahl der Kantone beurteilt die Dreigliederung des Prozesses positiv (Abbildung 29). Kritische Stimmen nennen Doppelspurigkeiten in der Planung, eine schwierige Abstimmung der Phasen oder weisen darauf hin, dass der Ablauf potenziellen Projektträgern schwierig zu vermitteln ist.

Gliederung
Vollzugsprozess

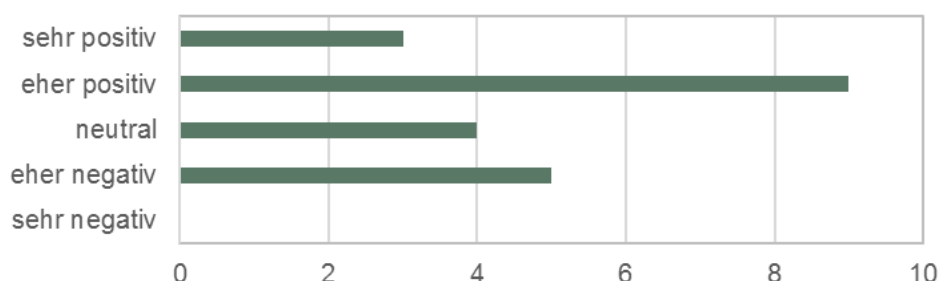


Abbildung 29: Einschätzung der Kantone zum Aufbau des Erarbeitungsprozesses (Quelle: Kantonsbefragung)

Die Rollenteilung und Zusammenarbeit mit den Kantonen als Verbundaufgabe wird seitens des BLW positiv beurteilt und hat sich seit der Einführung der PRE laufend weiterentwickelt. Eine aktive Rolle des BLW in der Gesuchs- und Projektphase wird als wichtig erachtet. Daraus resultiert ein interaktiver Prozess. Das BLW gibt aktive inhaltliche Inputs, auch vor Ort, und unterstützt die Projektträgerschaften in der Lösungsfindung. 15 der 21 befragten Kantone schätzen die Vollzugsorganisation eher oder sehr positiv ein (Abbildung 30). Geschätzt wird die konstruktive Zusammenarbeit mit dem BLW. Es gibt jedoch auch kritische Stimmen die anmerken, dass Rückmeldungen und Einwendungen der Kantone vom BLW zu wenig ernst genommen werden.

Rollenteilung Bund-
Kantone

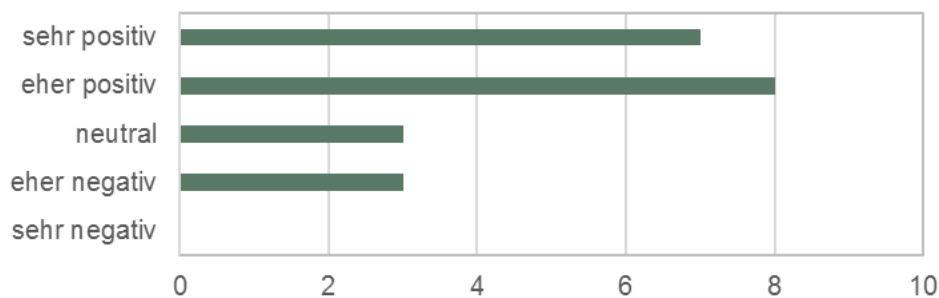


Abbildung 30: Einschätzung der Kantone zur Vollzugsorganisation und zu den Verantwortlichkeiten Bund-Kantone (Quelle: Kantonsbefragung)

Die Komplexität der Projekte und der damit verbundene finanzielle, personelle und zeitliche Aufwand für die Ausarbeitung der PRE wird vom BLW als Schwachpunkt des Instrumentes genannt. Er kann auf potenzielle Projektträger abschreckend wirken. Dies ist seitens des BLW jedoch nur beschränkt zu beeinflussen. Aber auch verschiedene Kantone beurteilen den Aufwand als zu hoch, weshalb sie das Instrument PRE nur sehr zurückhaltend nutzen bzw. «bewerben».

Hoher Aufwand zur Erarbeitung

Die Funktion des Coachings wird vom BLW als bedeutsam eingeschätzt. Ein erfolgreiches Coaching benötigt jedoch Erfahrung. Das BLW nimmt aber keinen Einfluss auf die Auswahl des Coaches. Für eine formelle Empfehlung müsste man ein Akkreditierungssystem etablieren, was jedoch nicht angestrebt wird.

Coaching

Die Ansichten zu den Anforderungen an die Projekterarbeitung sind kontrovers. Die relativ tiefen Anforderungen und Vorgaben zur Projektskizze werden grossmehrheitlich als angemessen beurteilt. Die Anforderungen und Vorgaben für Vorabklärung und Grundlagenetappe werden hingegen von den Kantonen jeweils hälftig als angemessen bzw. als zu hoch beurteilt. In den Interviews wurde vielfach auf die hohen Anforderungen in der Vorabklärung hingewiesen. Die Einschätzungen hängen unter anderem von der Haltung der Kantone ab, ob bzw. in welcher Phase PRE «scheitern» dürfen.

Anforderungen nach Phasen

Nach Ansicht des BLW werden die Projekte in der Vorabklärungsphase bereits sehr weit ausgearbeitet, was aber nicht unbedingt der Intention des BLW entspricht. Einzelne Kantone, wie z.B. der Kanton Luzern, gehen in ihren Anforderungen sogar noch weiter und fordern etwa bereits in der Vorabklärung eine vertiefte Marktabklärung ein.

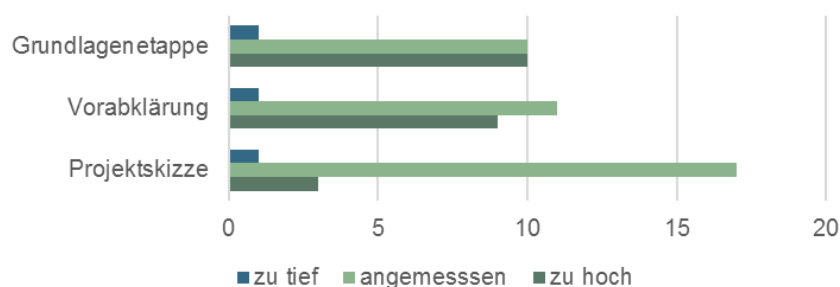


Abbildung 31: Einschätzung der Kantone zu den Anforderungen und Vorgaben in den einzelnen Projektphasen (Quelle: Kantonsbefragung)

6. Beurteilung

Gestützt auf die Ergebnisse werden die Evaluationsfragen beantwortet und eine Beurteilung durch das Evaluationsteam vorgenommen. Die Beurteilung erfolgt in den drei Evaluationsebenen Konzept, Effektivität und Effizienz.

Beurteilung der
drei Ebenen

6.1 Beurteilung Konzept

6.1.1 Intrapolicy-Kohärenz

Das Instrument PRE entsprach bei seiner Lancierung einem vielfältigen Bedürfnis. Am Ausgangspunkt stand die schwierige wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft, insbesondere in peripheren Räumen. Politisch kann der Vorstoss auf die Neukonzeption der Regionalpolitik und den damit verbundenen Wegfall des Impulsprogramms Regio Plus zurückgeführt werden. Konzeptionell wurden Überlegungen aus der Agrarpolitik der EU aufgegriffen, welche durch eine stärkere regionale Verankerung der Landwirtschaft die Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume anstrebte.

Instrument
entsprach einem
Bedürfnis

Der Bedarf nach dem Instrument PRE ist seit dem Start 2007 nicht kleiner geworden. Die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft sind nach wie vor herausfordernd. Speziell der Bedarf, die Wertschöpfung aus den landwirtschaftlichen Rohstoffen zu steigern, ist hoch und dürfte mit Blick auf allfällige Marktliberalisierungen weiter steigen. Dies gilt insbesondere für Regionen, in denen der Landwirtschaft eine hohe regionalwirtschaftliche Bedeutung zukommt.

Bedarf nach wie
vor vorhanden

Die Ziele der PRE gemäss SVV sind nach wie vor relevant. Die Evaluatoren teilen die Einschätzung der Mehrzahl der involvierten Akteure, dass das Instrument der PRE mit Blick auf die Herausforderungen der Landwirtschaft als wichtiges, ergänzendes Element der Agrarpolitik eingestuft werden kann. Mit Blick auf den Bedarf liegt die Attraktivität des Instruments PRE vor allem darin, dass betriebs- und branchenübergreifende Aktivitäten zur Vorwärtsintegration der Landwirtschaft gefördert werden können.

Ergänzendes
Element der
Agrarpolitik

Das Politikkonzept kann als kohärent bezeichnet werden. Ziele und Instrumente sind aufeinander abgestimmt. Es sind innerhalb des Instrumentes keine Widersprüche ersichtlich. Auch die dem Bund zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen sind als ausreichend einzuschätzen. Punktuelle finanzielle Engpässe sind hingegen auf Seiten der Kantone auszumachen.

Kohärenz des
Konzepts ist
gegeben

Kernelemente des Konzeptes

Das Konzept mit seinen in Gesetz und Verordnung festgehaltenen Kernelementen kann, mit punktuelltem Optimierungsbedarf, als zweckmässig beurteilt werden:

Zweckmässige
Kernelemente

- Ausrichtung auf eine Stärkung der *Wertschöpfung* in der Landwirtschaft
- Förderung und Stärkung der *überbetrieblichen Zusammenarbeit*
- Landwirtschaft als wichtiger Akteur der ländlichen (Regional) Entwicklung mit einer Stärkung der *branchenübergreifenden Zusammenarbeit*

— Unterstützung von Massnahmen zur *Realisierung öffentlicher Anliegen mit ökologischen, sozialen oder kulturellen Aspekten*

Die konsequente Ausrichtung der PRE auf eine Stärkung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft ist nach Einschätzung der Evaluatoren richtig und wichtig. Dies bedingt eine konsequente Marktausrichtung der Projekte. Der Anspruch der Marktausrichtung reduziert jedoch die Offenheit gegenüber ökologisch, sozial oder kulturell orientierten Zielen bzw. Projekten, was sich auch in ihrem geringen Stellenwert in den PRE bestätigt. Solche Anliegen sind nach der Umsetzung auf eine Quersubventionierung angewiesen und können daher kaum dauerhaft betrieben werden. Entsprechend stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Stellung und Förderung solcher Projekte im Rahmen eines PRE. Ein PRE kann aber auch unabhängig von der Frage nach spezifischen Teilprojekten eine ökologische Wirkung haben, beispielsweise wenn mit dem Bau von Verarbeitungsinfrastrukturen die Transportdistanzen abnehmen.

Wertschöpfung und Marktausrichtung

Die Anforderung einer verstärkten überbetrieblichen Zusammenarbeit ist sehr positiv zu beurteilen. Der innere Zusammenhalt und die Vernetzung der Teilprojekte und deren Träger sind wesentliche Grundvoraussetzung für die Nutzung von projektübergreifenden Synergiepotenzialen und für eine erfolgreiche Umsetzung des PRE. Damit verbunden sind aber auch erhöhte Anforderungen an die Professionalität einer betriebsübergreifenden Zusammenarbeit, sowohl was die Kompetenzen wie die Ressourcen betrifft. Die koordinierte Planung aller Teilprojekte stellt hohe Anforderungen an das Projektmanagement.

Überbetriebliche Zusammenarbeit

Die gleichzeitige Genehmigung aller Teilprojekte betont die Bedeutung der Zusammenarbeit. Gleichzeitig kann dies aber auch zu Verzögerungen führen und reduziert die zeitliche Flexibilität im Prozess. Für einzelne Teilprojekte kann dies kritisch sein. Auch inhaltlich geht Flexibilität verloren. Mit der Unterzeichnung der Vereinbarung zur Umsetzung zwischen Bund, Kanton und Trägerschaft wird der Inhalt des PRE weitestgehend fixiert und mit dem Finanzierungsbeschluss ist insbesondere der finanzielle Rahmen des PRE definitiv festgelegt. Veränderte Rahmenbedingungen oder neue Initiativen können kaum berücksichtigt werden.

Gleichzeitige Genehmigung aller Teilprojekte

Das Instrument PRE stärkt die Landwirtschaft als wichtigen Akteur der Regionalentwicklung. Eine verstärkte branchenübergreifende Zusammenarbeit stärkt regionale Wertschöpfungsketten und erhöht die Wettbewerbsfähigkeit einer Region über die Landwirtschaft hinaus. Dass die PRE als Instrument der Agrarpolitik vornehmlich auf die Landwirtschaft zielen ist unbestritten. Die Operationalisierung mit den Vorgaben zu einer mehrheitlichen Beteiligung, namentlich in der Projektträgerschaft, kann jedoch einschränkend wirken und sektorübergreifende Kooperationen erschweren.

Branchenübergreifende Zusammenarbeit

Wesentlich bei der Beurteilung des Konzeptes ist auch, was explizit nicht festgehalten ist. Gesetz und Verordnung machen bewusst keine thematischen Vorgaben zu den Projekthaltungen. Diese inhaltliche Offenheit setzt einen weiten, aber zweckmässigen Rahmen zur Erreichung der Ziele. Sie ist eine wesentliche Stärke des Konzeptes.

Thematische Offenheit

Zusammenspiel Bund - Kantone

Eng verbunden mit der thematischen Offenheit ist die Bottom-up Orientierung als zentraler Grundgedanke des Instrumentes. Die Initiative einer regionalen Projektträgerschaft ist zu Recht als grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung zu betrachten. Das Instrument greift diese Initiativen auf und unterstützt sie.

Bottom-up
Orientierung

Das BLW will ganz bewusst keine Top-down Steuerung der PRE vornehmen, sondern möglichst breit innovative, auf die regionalen Bedürfnisse ausgerichtete Projekte fördern. Die Kantone stellen dabei eine zentrale Einfluss- und Steuerungsgrösse für die Bottom-up Orientierung dar. Mit ihren eigenen «Konzeptionen» prägen sie die Anwendung der PRE, indirekt aber auch die Konzeption des Instrumentes entscheidend mit. Mit dem Handlungsspielraum der Kantone bestehen auch adäquate Möglichkeiten zur regionalen Differenzierung der Ziele. Eine Differenzierung über das Instrumentarium, etwa mittels räumlich differenzierter Fördermöglichkeiten (z.B. im Bereich der Strukturverbesserungen), erachten die Evaluatoren mit Blick auf die unterschiedlichen kantonalen Situationen nicht als zweckmässig.

Regionale
Differenzierungen
möglich

Die Kantone messen den PRE als Instrument der Agrar- und der Regionalpolitik sehr unterschiedliche Bedeutung bei. Während einige Kantone das Instrument mit strategischen Zielen bewusst einsetzen, agieren andere Kantone aus unterschiedlichen Überlegungen sehr zurückhaltend. In der Folge unterscheiden sich auch die für PRE eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen erheblich.

Unterschiedliche
kantonale
Strategien

Der Spielraum der Kantone bei den PRE entspricht dem Grundgedanken der Strukturverbesserungen, welche als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen mit einer Co-Finanzierung vollzogen werden. Dies ermöglicht eine auf die kantonalen Bedürfnisse adaptierte Anwendung. Aus Sicht potenzieller Projektträger resultieren aus der von den Kantonen definierten Handhabung jedoch sehr unterschiedliche Voraussetzungen zur Realisierung von Bottom-up Ideen und zur Ausrichtung der Projekte. Es besteht die Gefahr einer Ungleichbehandlung. Die Unterschiede in der Konzeption werden durch die unterschiedlichen Haltungen und Funktionen der Kantone im Vollzugsprozess noch weiter gestärkt (siehe Kapitel 5.1.2).

Gefahr der
Ungleich-
behandlung

6.1.2 Interpolicy-Kohärenz: Landwirtschaftspolitik

Die Einbettung der PRE in das Förderinstrumentarium der Landwirtschaft sichert die Kohärenz mit den Zielen und Förderschwerpunkten der weiteren agrarpolitischen Massnahmen. Mit der Fokussierung der PRE auf die Steigerung der Wertschöpfung sowie auf die betriebs- und branchenübergreifenden Zusammenarbeit ermöglicht das Instrument der PRE eine synergistische Verbreiterung der bestehenden agrarpolitischen Instrumente, insbesondere der Strukturverbesserungen.

PRE als
ergänzendes
Element

Die Einstufung von PRE als «umfassend gemeinschaftliche Aufgabe» mit entsprechend höheren Förderansätzen ist als sinnvoll und angemessen zu beurteilen. Voraussetzung ist aber, dass die geförderten Projekte unabhängig von den im Rahmen des PRE gewährten höheren Förderansätzen

Höhere
Förderansätze
gerechtfertigt

finanziell tragbar und wirtschaftlich nachhaltig sind. Ansonsten besteht das Risiko einer negativen Selektion innerhalb der Strukturverbesserungen.

Aus Sicht der Evaluatoren sind im Konzept des Instruments PRE zwei Inkonsistenzen zur Handhabung der weiteren agrarpolitischen Massnahmen relevant: Erstens besteht eine Differenz bezüglich der Absatzförderung, indem die heute auf der Grundlage der Absatzförderungsverordnung gewährte Absatzförderung aus Effektivitäts- und Effizienzüberlegungen nur nationale und überregionale Absatz- und Vermarktungsinitiativen unterstützt. Im Gegensatz dazu ist es im Rahmen eines PRE möglich, projektbezogen „lokale“ Aktivitäten im Bereich Marketing bzw. Verkaufsförderung und Kommunikation zu unterstützen. Auf der Grundlage einer früheren Evaluation sind regionale Absatzförderungsprojekte aber kritisch zu beurteilen, speziell auch bezüglich der Dauerhaftigkeit nach Auslaufen der während der Umsetzung des PRE gewährten Förderung.

Absatzförderung

Als zweite Differenz ist die Gewährung von à-fonds-perdu Beiträgen an Hochbauinvestitionen im Talgebiet zu nennen. Eine Förderung von Investitionen im Hochbau ist im Talgebiet nur im Rahmen eines PRE möglich. Diese Investitionsbeiträge können einer Marktverzerrung und Konkurrenzierung bestehender Betriebe Vorschub leisten, welche im Rahmen der einzelbetrieblichen oder gemeinschaftlichen Strukturverbesserungen nicht von à-fonds-perdu Beiträgen profitieren können, und damit Mitbewerber benachteiligen. Die Frage der Konkurrenzierung ist insofern relevant, als die Märkte für viele landwirtschaftliche Produkte nationalen Charakter haben und ein bedeutender Teil der Regionalprodukte über den nationalen Detailhandel abgesetzt wird.

Marktverzerrung
und
Konkurrenzierung

6.1.3 Interpolicy-Kohärenz: Sektoralpolitiken

Auf der Konzeptebene sind keine Zielkonflikte mit anderen Sektoralpolitiken auszumachen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass das Instrument PRE bewusst ergänzend und insbesondere in Abgrenzung zur NRP konzipiert wurde. Überlegungen zum Synergiepotenzial der Politiken auf Bundesebene wurden bei der Konzeption des Instruments nicht angestellt.

Keine Zielkonflikte
mit anderen
Sektoralpolitiken

Die Interpolicy-Kohärenz ist jedoch nicht nur auf der Bundesebene zu betrachten, da die Sektoralpolitiken auf unterschiedlichen Massstabsebenen agieren: In der Landwirtschafts- und Pärkepolitik besitzt der Bund einen direkten Projektbezug. In der Regionalpolitik bzw. der Raumplanung liegt die Zuständigkeit dagegen auf der Ebene der Kantone.

Unterschiedliche
Verantwortlich-
keiten

Für eine kohärente Politik letztlich besonders bedeutsam ist die Einbettung der PRE in den regionalen Kontext. Hierzu ist mit der Verpflichtung zur Koordination mit der Regionalentwicklung und der Raumplanung die Voraussetzung für eine verstärkte Kohärenz vorhanden. Eine Abstimmung mit der Regionalentwicklung und weiteren in der Region laufenden Projekten würde es gleichzeitig ermöglichen, Synergien mit den weiteren Förderinstrumenten der Regionalentwicklung (z.B. NRP, Innotour) zu nutzen bzw. einzelne Projektphasen oder Teilprojekte über solche Förderinstrumente zu unterstützen.

Kohärenz auf
regionaler Ebene

Kaum Synergien

Synergien zwischen den Sektoralpolitiken, insbesondere im Hinblick auf eine «Politik für die ländlichen Räume» werden kaum genutzt. Es besteht aber durchaus der Bedarf, aber auch die Potenziale für eine bessere Koordination und Zusammenarbeit mit den weiteren Sektoralpolitiken. Dies ist aber grundsätzlich eine Frage des Vollzugs.

6.2 Beurteilung Effektivität

6.2.1 Bestandsaufnahme

Das Instrument PRE hat mit bisher knapp 170 eingereichten Projektskizzen und 140 bewilligten Coachingbeiträgen eine beträchtliche Zahl an Ideen zu Tage gefördert. Die PRE weisen eine sehr grosse Heterogenität bezüglich ihrer Ziele, Stossrichtungen, Produkte wie auch der Projektorganisation auf, was auf die grosse Offenheit des Instruments zurückgeführt werden kann.

Beträchtliche Zahl
an Projektideen

Die Anzahl an Projektskizzen lässt den Rückschluss zu, dass das Instrument einem Bedürfnis entspricht. Die Einreichung einer Projektskizze kann auf unterschiedliche, sich vielfach überlagernde Beweggründe zurückgeführt werden:

Beweggründe für
ein PRE

- Problem in einem Kernbereich der Landwirtschaft bzw. der landwirtschaftlichen Wertschöpfung als Folge der seit Einführung des Instruments fortschreitenden Marktliberalisierung
- Innovative, branchenübergreifende Ideen und Projekte, für welche keine anderen Förderinstrumente zur Verfügung stehen
- Breite Fördermöglichkeiten, insbesondere auch für Marketing und Absatzförderung (Vorwärtsintegration)
- Anreiz der höheren Förderansätze bei Infrastrukturinvestitionen, welche bezüglich Finanzierbarkeit und Tragbarkeit kritisch sind

Die hohe Bedeutung der Projekte, welche sich auf die landwirtschaftliche Produktion und die erste Verarbeitungsstufe konzentrieren, legt den Schluss nahe, dass viele Projekte aus der «Not» geboren werden. Gründe hierfür sind beispielsweise notwendige Ersatzinvestitionen in gemeinschaftliche Verarbeitungsinfrastrukturen, die nur im Rahmen eines PRE finanziert werden können oder nur dank der höheren Förderansätze wirtschaftlich tragbar sind. Oder die Erhaltung der dezentralen, landwirtschaftlichen Produktion erfordert eine stärkere Integration in die Wertschöpfungskette.

Projekte oft «aus
der Not geboren»

Die Anzahl an Projektskizzen hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Dies kann auf unterschiedliche Gründe zurückgeführt werden. Die «auf der Hand» liegenden Projekte wurden nach einer Startphase des Programmes angegangen. In vielen Fällen handelte es sich dabei um bekannte Ansätze bzw. Themen in den klassischen landwirtschaftlichen Bereichen. Eine Mehrzahl der Projekte zielt auf die Sicherung und Stärkung von angestammten Produkten und Dienstleistungen ab, meist in Kombination mit der Etablierung von Infrastrukturen. Es gibt jedoch auch einzelne Projekte, die primär in den Neuaufbau von Produkten und Dienstleistungen investieren. Grundsätzlich ist aber festzuhalten, dass PRE immer innovativ sind, weil sie organisatorische Neuerungen bedingen bzw. verschiedene Bereiche in einer Region mit unterschiedlicher Ausrichtung zusammenbringen.

Anzahl der
Projektideen
abnehmend

Angesichts des Strukturwandels und der herausfordernden Situation in der Landwirtschaft fehlen jedoch vielerorts Kraft, Zeit und Ressourcen für die Lancierung neuer und aufwändiger Projekte.

Nach der erfolgreichen Startphase wurde die Werbung für das Instrument seitens des BLW in den letzten Jahren reduziert. Die Ressourcen wurden verstärkt für die Begleitung der steigenden Anzahl an Projekten eingesetzt. Auch verschiedene Kantone, welche das Instrument PRE aktiv nutzen, haben mit Blick auf die finanziellen und personellen Kapazitäten ihre aktive Haltung etwas zurückgenommen.

Reduzierte Werbung

6.2.2 Wirkungen

Die ausgewählten Projekte sind in ihren formulierten Projektzielen, wenig überraschend, auf die Ziele gemäss Art. 11 SVV ausgerichtet. Im Zentrum stehen die Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft, eine Stärkung überbetrieblicher Strukturen, sowie eine Stärkung der Regionalentwicklung. Kulturelle, soziale und ökologische Aspekte sind von deutlich untergeordneter Bedeutung.

Ex-ante Zielbezug

Die Projekte und damit auch die Wirkungen sind räumlich sehr ungleich verteilt. Augenfällig sind die grossen Unterschiede in der Verteilung der Projektskizzen nach Kantonen. Effektiv umgesetzt sind Projekte bis heute nur in vier Kantonen. Die grosse Spannbreite lässt sich nicht durch eine spezifische Situation der Landwirtschaft oder eine unterschiedliche «Projekt- und Innovationsfähigkeit» der Akteure erklären. Als zentraler Einflussfaktor erscheint die Bedeutung, welche die Kantone dem Instrument beimessen. So entstand in einzelnen Kantonen ein selbstverstärkender Effekt, da die mediale Aufmerksamkeit für erfolgreiche PRE weitere Initiativen angeregt hat. Die unterschiedlichen Grundhaltungen finden ihren Ausdruck in der finanziellen, personellen aber auch ideellen Unterstützung von Projekten. Aus Sicht des Instrumentes ist diese Tatsache kritisch zu beurteilen, weil die geringe Breitenwirkung des Instruments auch die potenzielle Wirkung limitiert.

Grosse Unterschiede zwischen den Kantonen

Die Wirkungen ex-post aus den abgeschlossenen Projekten sind erst ansatzweise erkennbar und können nicht summarisch quantifiziert werden. Deshalb wird eine qualitative Beurteilung der Wirkungen vorgenommen.

Effektivität ex-post nur qualitativ zu beurteilen

Wir teilen die Einschätzung der meisten Akteure, dass das Instrument PRE über ein beträchtliches Potenzial zur Stärkung der Landwirtschaft sowie der regionalen Entwicklung verfügt. Dieses Potenzial konnte bislang jedoch noch nicht ausgeschöpft werden. Obwohl einzelne PRE massgeblich zur Wertschöpfung in der Land- und Ernährungswirtschaft und zu den weiteren Zielen gemäss SVV beitragen, konnten die PRE in ihrer Gesamtheit in den verschiedenen Zieldimensionen bisher nur eine beschränkte Wirkung erreichen bzw. das mit den PRE verbundene Potenzial nicht vollständig nutzen. Diese Einschätzung erklärt sich unter anderem damit, dass die erfolgreiche Umsetzung von PRE und die Erschliessung neuer Märkte zeitaufwändig ist. Die Wirkung des Instruments dürfte sich im Zeitverlauf mit der Umsetzung weiterer Projekte und einer erfolgreichen Etablierung der Projekte am Markt folglich weiter erhöhen.

Potenzial des Instrumentes noch nicht ausgeschöpft

Wertschöpfung

Das Instrument besitzt aufgrund seiner Konzeption das Potenzial zur Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft und in den nachgelagerten Sektoren. Aus Sicht der Trägerschaften ist zentral, dass neben Infrastrukturen auch weitere Massnahmen zur Vorwärtsintegration und damit zur Erschliessung ganzer Wertschöpfungsketten gefördert werden können. Die bisherigen Ergebnisse sind zwiespältig: Wirtschaftlich sehr erfolgreichen Projekte, welche neue Wertschöpfungsketten etabliert oder bestehende Wertschöpfungsketten gestärkt haben, stehen Projekte gegenüber, welche bereits in der Vorabklärung oder Grundlagenetappe gescheitert sind oder die Wertschöpfungsziele nur teilweise erreicht haben. Letzteres hängt damit zusammen, dass die Umsatzziele unrealistische hoch angesetzt wurden oder dass sich die Projekte langsamer als geplant entwickeln und es daher zu zeitlichen Verzögerungen in der Erreichung der Wertschöpfungsziele kommt.

Bisher zwiespältige
Ergebnisse

Der Erfolg eines PRE steht und fällt neben der beteiligten Trägerschaft mit der erfolgreichen Etablierung am Markt und der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Infrastruktureinrichtungen, die in vielen PRE zentral ist. Mit dem Ziel, die Wertschöpfung aus den landwirtschaftlichen Rohstoffen zu steigern, sind viele PRE von der Produktion und Verarbeitung her konzipiert und zu wenig auf den Markt und die Marktbedürfnisse ausgerichtet. Entsprechend haben die Projekte Mühe bzw. es erfordert viel Zeit, um sich erfolgreich am Markt zu etablieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn die PRE bzw. einzelne Teilprojekte nicht auf bereits früher aufgebauten Absatzkanälen aufbauen können.

Häufig zu geringe
Marktausrichtung

Bei der Beurteilung gilt es zu beachten, dass sich der wirtschaftliche Erfolg nicht immer geradlinig bzw. gemäss Planung einstellt. Speziell der Aufbau einer geeigneten Vermarktung zur Erschliessung des Marktpotenzials erfordert Zeit und setzt spezifische Marktkenntnisse und Erfahrungen in der Vermarktung voraus. Dieser Prozess ist mit der Umsetzung des PRE nicht abgeschlossen, sondern erfordert vielmehr eine darüberhinausgehende Kontinuität der entsprechenden Aktivitäten. Entsprechend ist für die Einschätzung des Instruments zu beachten, dass bisher nur wenige Projekte umgesetzt wurden und seit deren Umsetzung erst wenig Zeit vergangen ist. Verschiedene Projekte, die in den letzten Jahren umgesetzt wurden, konnten sich erst nach einer längeren Anlaufzeit und teilweise nach notwendigen Projektanpassungen am Markt etablieren. Neben dem notwendigen Zeitbedarf bis zur erfolgreichen Etablierung am Markt, können auch Unabwägbarkeiten und Zufälle den Erfolg wesentlich beeinflussen. Die Bereitstellung der Infrastrukturen ist damit eine notwendige, aber nicht eine hinreichende Bedingung zur Schaffung und Erhöhung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft.

Etablierung am
Markt benötigt Zeit

Eine realistische und am Markt ausgerichtete Erarbeitung der Businesspläne ist zentral. Tendenziell ist zu vermuten, dass von (zu) positiven Annahmen ausgegangen wird, was die Erfolgchancen der Projekte beeinträchtigt oder zu Schwierigkeiten in der Umsetzung führt. Bestehende Betriebe, die bereits am Markt etabliert sind, können erfahrungsgemäss realistischere Businesspläne bzw. Finanzpläne erarbeiten. Zudem besteht potenziell ein negativer

Realistische
Markteinschätzung
notwendig

Bias, indem PRE aufgrund von schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gestartet werden und damit von Beginn an mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten kämpfen.

Eine Quantifizierung der erzielten Wertschöpfung über das gesamte Instrument PRE hinweg, basierend auf den Fallstudien, ist aufgrund der Heterogenität der Projekte nicht möglich. In einer summarischen Gesamtbetrachtung sind die bisher erzielten Wertschöpfungseffekte verglichen mit der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung als gering zu bezeichnen. Die Einschätzung zur Wertschöpfungswirkung des Instruments und der Projekte muss sich jedoch auch am regionalen und am landwirtschaftlichen Kontext orientieren. In ländlichen bzw. peripheren Regionen, in denen die Landwirtschaft wirtschaftlich eine bedeutsame Rolle einnimmt und/oder wo alternative Möglichkeiten fehlen, sind die Wertschöpfungseffekte aus einem einzelnen PRE durchaus bedeutsam. Die Schaffung von einigen Arbeitsplätzen hat in einer peripheren Region im Berggebiet einen deutlich höheren regionalwirtschaftlichen Stellenwert als in einer urbanen Region im Talgebiet. Umgekehrt können PRE, deren Wertschöpfungseffekte in einer Region aus einer gesamtwirtschaftlich Perspektive nur von geringer Bedeutung sind, dennoch die regionale landwirtschaftliche Wertschöpfung massgeblich steigern und einen wichtigen Beitrag zur Förderung einheimischer und regionaler Produkte leisten.

Wertschöpfungseffekte sind vergleichsweise gering, regional und landwirtschaftlich aber bedeutsam

Überbetriebliche Kooperation

Die überbetriebliche Zusammenarbeit ist gleichzeitig notwendige Bedingung wie auch Ergebnis eines PRE. Ihre Ausgestaltung und Organisation ist ein zentraler Faktor, welcher über Erfolg und Misserfolg der PRE entscheidet. Auch die gemeinsame Ausarbeitung eines PRE kann bereits zu einer Stärkung der Zusammenarbeit beitragen.

Zusammenarbeit als zentraler Faktor

Mit steigender thematischer Heterogenität und zunehmender Grösse eines PRE steigen die Herausforderungen für die überbetriebliche Koordination und den Interessensausgleich zwischen den Teilprojekten. «Homogenere» Projekte verfügen über eine stärkere gemeinsame Basis mit gleichen Interessen, was die Koordination und die aktive Weiterentwicklung erleichtert. Der «innere» Zusammenhalt bzw. die Verbindung der Teilprojekte ist in den PRE jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt. Aus Sicht einzelner Akteure steht die Umsetzung ihres Projekts im Vordergrund, und nicht die Realisierung eines breit abgestützten Projekts für die Regionalentwicklung. Damit besteht die Gefahr, dass das im Rahmen des PRE-Prozesses mit dem Ziel der Projektförderung aufgebaute Netzwerk nach der Umsetzung wieder zerfällt, weil keine oder nur marginale gemeinsamen Interessen bestehen.

Innerer Zusammenhalt der Teilprojekte

Für eine Stärkung der überbetrieblichen Zusammenarbeit sind dabei zwei Ebenen entscheidend: die strategische Ebene der Trägerschaft und der Ausrichtung des Projekts sowie die operative Ebene einer Geschäftsführung.

Zwei Ebenen: Trägerschaft und Geschäftsführung

Die Anforderungen an die Trägerschaft sind hoch. Diese werden mit Projektstart häufig unterschätzt, was in vielen Fällen zu einer «Ernüchterungsphase» führt. Bestehende Netzwerke als Austausch- und Diskussionsplattformen erleichtern die Etablierung von Trägerschaften für neue PRE. Zudem

Hohe Anforderungen an die Trägerschaft

ermöglichen solche Plattformen bereits früh im Prozess eine (informelle) Koordination und Abstimmung der Projekte.

Die operative Geschäftsführung ist Dreh- und Angelpunkt der überbetrieblichen Zusammenarbeit innerhalb eines PRE und damit für den Erfolg von zentraler Bedeutung. Entsprechend hoch sind die Anforderungen an Kompetenz und Professionalität. Gerade für kleinere Trägerschaften oder in sehr peripheren Gebieten ist es schwierig, die notwendigen Ressourcen über die Umsetzungsdauer eines PRE hinaus bereitzustellen. Während in vielen Fällen eine Geschäftsführung neu aufgebaut wird, gibt es auch Beispiele, wo die Geschäftsführung von bestehenden (Regional-)Organisationen übernommen wird. Die Einbindung bestehender Organisationen ist insofern positiv zu beurteilen, als im Prozess keine neuen Strukturen aufgebaut werden müssen und das Potenzial besteht, den PRE-Prozess proaktiv zu koordinieren und mit weiteren Initiativen abzustimmen.

Geschäftsführung
als Dreh- und
Angelpunkt

Branchenübergreifende Zusammenarbeit

Die branchenübergreifende Zusammenarbeit ist bislang, trotz einer thematischen Offenheit, stark auf die Verbindung zwischen Landwirtschaft und der Lebensmittelverarbeitung (1. Verarbeitungsstufe) ausgerichtet. Dies insbesondere mit Fokus auf den «klassischen» Produkten Milch und Fleisch.

Überwiegend
«klassische»
Kooperationen

Ein weiteres wichtiges Standbein ist im Bereich des Agrotourismus vorhanden, wobei die Initiative meistens von der Landwirtschaft ausgeht bzw. die touristischen Potenziale für die Landwirtschaft im Vordergrund stehen. Dies erklärt sich unter anderem auch dadurch, als touristische Teilprojekte in einem PRE einen unmittelbaren Nutzen für die Landwirtschaft haben müssen, beispielsweise mit mehr Gästen auf Bauernhöfen oder einem höheren Absatz von Regionalprodukten aus der Landwirtschaft.

Agrotourismus als
wichtiges
Standbein

Die Zusammenarbeit mit Branchen wie der Forstwirtschaft und Holzverarbeitung, mit dem übrigen Gewerbe oder dem Energiebereich spielt nur eine marginale bis inexistente Rolle. Die geringe Bedeutung dieser Branchen dürfte auch damit zusammenhängen, dass die Projektförderung über andere Förderinstrumente erfolgt (z.B. Kostendeckende Einspeisevergütung KEV für alternative Energien). Im Holz- und Energiebereich dürften aber durchaus Potenziale zur Steigerung der Wertschöpfung bestehen, insbesondere auch für die Landwirtschaft.

Wenige
Erfahrungen in
weiteren Bereichen

Regionale Entwicklung

Wirtschaftlich erfolgreiche PRE tragen zu einer positiven regionalen Entwicklung bei, indem sie Einkommensmöglichkeiten schaffen und Wertschöpfung generieren, auch über die Landwirtschaft hinaus. Positiv ist grundsätzlich die Tatsache, dass die Landwirtschaft mit den PRE in ihrem Stellenwert für die regionale Entwicklung bestärkt und unterstützt wird.

Stärkung des
Stellenwertes der
Landwirtschaft

Die «Projekte zur regionalen Entwicklung» werden ihrem Namen in unterschiedlicher Art gerecht. Sie sind dahingehend sehr unterschiedlich ausgerichtet, ob bzw. wie sie eine Entwicklungsvorstellung für die Region beinhalten oder schaffen können. Die Spannweite reicht von «landwirtschaftlichen Nischenprodukten» bis zu umfassenderen, branchenübergreifenden Regionalentwicklungsprojekten. Den PRE kommt dort eine

Unterschiedliche
Bedeutung des
regionalen
Gedankens

erhöhte Bedeutung für die regionale Entwicklung zu, wo die Landwirtschaft innerhalb einer Region auch wirtschaftlich eine bedeutsame Rolle einnimmt und/oder wo alternative Möglichkeiten fehlen.

Neben der Wirkung auf die Wertschöpfung entfalten die PRE auch Struktur- und Netzwerkeffekte. Die über die PRE etablierten Netzwerke haben das Potenzial, auch nach der Umsetzung des Projekts als Diskussions- und Austauschplattformen zu funktionieren und so weitere, neue Projekte anzustossen und weiterzuentwickeln. Dazu benötigen sie eine Kontinuität in ihren Strukturen. Die Projekte stehen damit vor der Herausforderung, über die PRE-Laufzeit hinaus Mittel zur Finanzierung einer Netzwerk- bzw. Geschäftsstelle aufzubringen. Eine Querfinanzierung über die wertschöpfungsorientierten Teilprojekten ist dabei oftmals schwierig, weil die Gewinnmargen im Bereich der landwirtschaftlichen Produkte gering sind bzw. die PRE auf eine Steigerung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft abzielen (z.B. in Form höherer Preisen für die verarbeiteten landwirtschaftlichen Rohstoffe). Entsprechend ist eine langfristige Sicherung der Aktivitäten der Geschäftsstelle meist an eine öffentliche Unterstützung durch die Gemeinden oder den Kanton gebunden.

Struktur- und
Netzwerkeffekte

Die gemäss Art. 11a Abs. 3 vorgesehene Koordination mit der Regionalentwicklung und Raumplanung zielt in der Praxis in erster Linie auf die Vermeidung von Ziel- und Nutzungskonflikten. Sie beschränkt sich in der Regel auf Aspekte, welche eine Umsetzung des Projekts erschweren bzw. verhindern würden. Mögliche Synergien werden kaum je geprüft. Die von der Landwirtschaft initiierten PRE werden nur in Einzelfällen in regionale Entwicklungskonzepte und in die Ziele der Regionalentwicklung eingebettet. Zusätzlich erschwert wird die regionale Einbettung durch die Tatsache, dass in verschiedenen Regionen keine verbindlichen Ziele oder ausformulierte Entwicklungskonzepte vorhanden sind.

Regionale
Einbettung

Langfristige Tragfähigkeit

Aufgrund der wenigen abgeschlossenen Projekte sind keine empirisch breit abgestützten Aussagen zur Sicherstellung eines eigenständigen Weiterbestehens möglich. Die untersuchten Fallbeispiele zeigen aber, dass der langfristige Erfolg nicht per se gegeben ist bzw. dass bereits in der Umsetzung bedeutende Probleme entstehen können.

Langfristige
Tragfähigkeit
kritisch

Aus den Erkenntnissen hinsichtlich des Vollzugs sowie der bislang erkennbaren Wirkungen werden Faktoren erkennbar, welche die langfristige Tragfähigkeit begünstigen:

Erkennbare
Erfolgsfaktoren

- Eine realistische Einschätzung des Marktvolumens und der zu erwartenden Absatzmengen für die Hauptprodukte
- Die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Projektidee (Marktfähigkeit, Nutzen, Ertrag, Wertschöpfung) als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung
- Eine gemeinsame Basis der regionalen Akteure mit einer Vision, breit getragenen Ziele sowie einer klaren Strategie
- Eine starke Identifikation der Trägerschaft mit ihrem Projekt oder ihren Teilprojekten und den damit verbundenen Interessen

- Eine handlungsfähige Struktur im Projekt, mit Kompetenzen, Know-how und ausreichend personellen und finanziellen Ressourcen
- Engagement und Leidenschaft bei den regionalen Akteuren, mit engagierten «Zugpferden», welche den Prozess antreiben

6.3 Beurteilung Effizienz

Aufbau, Ablauf und Organisation des Vollzugsprozesses

Der Prozess in den drei Phasen Projektskizze, Vorabklärung und Grundlagenetappe ermöglicht einen stufenweisen, strukturierten Aufbau des Gesamtprojekts, der Teilprojekte und deren Vernetzung sowie der Trägerschaft. Er führt damit zu einer Festigung der Entscheidungsgrundlagen und bildet die Basis für eine erfolgreiche Umsetzung.

Drei Phasen ermöglichen fundierten Aufbau

Die Länge des Prozesses wird von vielen Akteuren kritisiert. Die Aussicht auf einen langwierigen und aufwändigen Planungsprozess kann für Projektinitianten ernüchternd sein und abschreckend wirken. PRE besitzen aufgrund ihrer überbetrieblichen und branchenübergreifenden Organisation zwangsläufig eine erhöhte Komplexität. Die Anforderungen des Programmes sind dabei jedoch nur ein Element. Auch projektbedingt braucht die Konstituierung und Planung entsprechend Zeit, die sich aus Sicht der Evaluatoren nur beschränkt reduzieren lässt. Ein längerer Prozess ermöglicht auch eine Entwicklung neuer Teilprojekte bzw. eine verbesserte Abstimmung zwischen den Teilprojekten. In der Folge sind die Trägerschaften mit Umsetzungsbeginn gefestigter. Gerade Projekte, die in der Trägerschaft «von Null» starten müssen, benötigen diese Zeit.

Komplexität und Länge des Prozesses

Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche Erreichung der Umsetzung sind ausreichende Ressourcen und Wissen, Ausdauer und Konstanz im Prozess. Den Kantonen kommt dabei eine wichtige Funktion zu. Eine enge Begleitung und Unterstützung durch den Kanton kann die Konstanz im Prozess sichern und über schwierige Phasen tragen. Gerade im Übergang von der Vorabklärung zur Grundlagenetappe kann der Kanton als treibende Kraft wirken.

Wichtige Rolle der Kantone im Prozess

Als Herausforderung zeigt sich in verschiedenen Kantonen fehlendes Wissen und Erfahrung mit PRE-Prozessen. Bei wenigen Projekten in einem Kanton fehlt die Routine und der Prozess ist mit Unsicherheiten behaftet. Gerade in kleinen Kantonen mit geringeren Ressourcen kann langfristig kaum entsprechendes Wissen aufgebaut werden. Dadurch beginnt der Lernprozess häufig «von vorne». Das fehlende personengebundene Wissen kann auch durch die verfügbaren Unterlagen wie die Wegleitung nicht ersetzt werden. Der Aufbau der notwendigen Kompetenzen zur Begleitung der PRE ist ein wichtiger Hebel zur erfolgreichen Entwicklung und Umsetzung von PRE. Erkennbar ist ein positiver Effekt dort, wo in einzelnen Kantonen eine «PRE-Fachstelle» mit fachlichen, personellen und teilweise auch finanziellen Ressourcen vorhanden ist.

Personengebundenes Wissen und Erfahrung in den Kantonen

Dem Coach als Wissensträger kommt ebenfalls eine bedeutsame Rolle zu. Innerhalb eines PRE agiert er mit unterschiedlichen Hüten: In der Projektbegleitung, der inhaltlichen Ausarbeitung, der Beratung, der Moderation, im Controlling wie im Projektmanagement. Das Abdecken all dieser Aufgaben setzt sehr hohe Anforderungen. Die Verbindung von inhaltlicher (Auftrags-)

Coaching mit unterschiedlichen «Hüten»

Bearbeitung und kritischem (Aussen-)Blick kann zudem zu Interessenskonflikten führen. Durch das hohe Fachwissen und die Arbeitskapazitäten des Coaches besteht auch die Gefahr, dass sich ein Projekt von der Basis entfernt. Aktuell sind nach Einschätzung des BLW und der Kantone nur wenige Coaches mit Know-how und PRE-Erfahrung vorhanden. Ein systematischer Wissensaufbau findet nur eingeschränkt statt.

Die Vollzugsorganisation und das Zusammenspiel Bund-Kantone kann grundsätzlich positiv beurteilt werden. Das BLW pflegt eine aktive Kommunikation und einen engen Austausch, sowohl mit den Projektträgern wie mit den Kantonen. Der Wechsel im Prozesslead vom BLW in der Vorabklärung zum Kanton in der Grundlagenetappe ist zweckmässig. Die Kantone bringen sich in unterschiedlicher Form bereits heute in der Vorabklärung ein. Ein frühzeitiger Einbezug des Kantons in die Beurteilung der Projektskizze sowie ein stärkeres kantonales Engagement in der Vorabklärung dürften sich positiv auf die Erfolgchancen auswirken. Denn letztlich wird sich ein PRE nur erfolgreich umsetzen lassen, wenn es vom Kanton begleitet und mitgetragen wird.

Vollzugsorganisation:
Stärkeres
Engagement des
Kantons

Anforderungen an die Projekte

Der ressourcenmässige bzw. finanzielle Aufwand für die Ausarbeitung der PRE ist aufgrund beträchtlicher Anforderungen unbestrittenermassen hoch. Nach Ansicht der Evaluatoren lassen sich diese Anforderungen nicht reduzieren. Es geht um beträchtliche öffentliche Mittel von Bund und Kantonen. Hohe Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und die Marktfähigkeit werden deshalb als zwingend notwendig erachtet. Dies gerade mit Blick auf die bisher eher zwiespältige Beurteilung der Wertschöpfungswirkungen.

Anforderungen an
die Wirtschaftlichkeit

Auch die Anforderungen an die Vernetzung der Teilprojekte sollten aus Sicht der Evaluatoren nicht reduziert werden. Die Stärkung der überbetrieblichen Zusammenarbeit bildet ein Kernelement der PRE. Der angestrebte Netzwerkeffekt hebt sie von anderen Massnahmen zur Strukturverbesserung ab. Der Geschäftsführung kommt diesbezüglich eine Schlüsselrolle zu, insbesondere in der detaillierten Ausarbeitung mit Blick auf die Umsetzung.

Anforderungen an
überbetriebliche
Zusammenarbeit

Die Teilprojekte sind häufig unterschiedlich unterwegs. Da sie aber nur alle gleichzeitig starten können, führt dies immer wieder zu Verzögerungen im Gesamtprojekt. Diesbezüglich wäre eine erhöhte Flexibilität wünschenswert.

Verzögerungen
durch Gleichzeitigkeit

Der Prozess der PRE ist so konzipiert, dass neue Ideen entwickelt werden und auch scheitern können. Dies ist weiterhin erwünscht. Hierzu ist bezüglich Risikobereitschaft eine Abwägung vorzunehmen. Die Offenheit des Instrumentes erschwert eine vergleichende Beurteilung der Projekte. Die Risikobeurteilung erfolgte bislang stark aus Erfahrungswissen und aus einem «Bauchgefühl» heraus. Diese Flexibilität macht es auch möglich bzw. notwendig, aus den Erfahrungen im Umgang mit den PRE zu lernen. Mit einem verstärkten und systematischen «Risikomanagement PRE» strebt das BLW eine Objektivierung der Risikoprüfung an. Dies birgt indessen die Gefahr, dass Offenheit und Innovationsfähigkeit reduziert werden und in der Folge weniger komplexe Projekte resultieren. Es stellt sich die Frage, wer die Anforderungen in welcher Weise prüft. Dies insbesondere hinsichtlich der Marktfähigkeit und Wirtschaftlichkeit (siehe Kapitel Effektivität). Eine

Risikomanagement

Präsenz des BLW vor Ort und eine adäquate Nähe zu den Projekten wird weiterhin als sinnvoll erachtet.

Im Kontext des hohen Aufwandes für die Projektentwicklung stellt sich die Frage, welchen Einfluss die Anforderungen auf die Erfolgchancen bzw. Ausfallquoten in den einzelnen Projektphasen zeigen.

Anforderungen
nach Phasen

- Die Einreichung und Prüfung einer Skizze erfolgt heute niederschwellig und die inhaltlichen Anforderungen an die Projektskizzen sind bewusst relativ gering. Damit erhalten initiative Akteure eine Chance ihre Idee zu vertiefen und können damit positive Entwicklungsprozesse in der Region vorantreiben. Mit Blick auf das Ziel, neue Ideen und Ansätzen zu fördern, ist dies positiv zu bewerten.
- Umgekehrt ist mit der niederschweligen Prüfung und Genehmigung der Projektskizzen das Risiko von Projektabbrüchen verbunden, was sich in der relativ hohen Ausfallquote in der Vorabklärung bestätigt. Teilweise werden Projekte aber auch erst in der Grundlagenetappe abgebrochen. Aus Effizienzüberlegungen wären Projektabbrüche aber eher in frühen Phasen wünschenswert. Dies vor allem mit Blick darauf, dass der Aufwand für die Erarbeitung einer Vorabklärung den Coachingbeitrag deutlich übersteigt. Für eine Vorabklärung muss mit Kosten von rund 60'000 Fr. bis 100'000 Franken gerechnet werden.

Das BLW hat bislang eine grosse Offenheit im Prozess gezeigt. In der Praxis werden die Förderauflagen in begründeten Ausnahmefällen nicht so einschränkend ausgelegt wie sie schriftlich formuliert sind. Die Flexibilität im Vollzug unterstützt die Offenheit des Instrumentes und ermöglicht seine dynamische Weiterentwicklung, indem allfällige Präzedenzfälle laufend in die Handhabung der Beurteilung und Bewilligung der Projekte einfließen. Gleichzeitig besteht damit das Risiko einer Ungleichbehandlung von Projekten; einerseits mit Blick auf frühere Projekte, welche noch nicht mit der angepassten Handhabung geprüft wurden, andererseits für Trägerschaften, welche sich an den schriftlichen Vorgaben orientieren. Auch hat das BLW oft eine unterstützende Haltung eingenommen. Dies ist grundsätzlich zu begrüssen. Eine grössere Nähe kann andererseits eine kritische Distanz erschweren.

Offenheit und
Unterstützung im
Prozess

Gesamtbeurteilung Effizienz

Zwar kann die Effizienz des Ressourceneinsatzes, insbesondere das Verhältnis des Mitteleinsatzes zur generierten Wertschöpfung, quantitativ auf der vorliegenden empirischen Basis nicht fundiert beurteilt werden. Erstens wurden bisher erst wenige PRE umgesetzt und abgeschlossen. Zweitens sind deren langfristige Beschäftigungs- und Wertschöpfungswirkungen noch wenig bekannt. Mit Blick auf den totalen Planungsaufwand über alle PRE hinweg sind die bisher erzielten Wirkungen des Instruments PRE aber gering. Mit der Umsetzung weiterer Projekte und der vollständigen Wirkungsentfaltung wird sich dieses Verhältnis im Zeitverlauf verbessern. Zudem konnte bezüglich Planung viel Erfahrung gesammelt werden, sodass es in Zukunft möglich sein sollte, schnellere und weniger aufwändige Planungsprozesse zu haben.

Beurteilung der
Effizienz noch nicht
möglich

Interpolicy-Kohärenz im Vollzug

Auch im Vollzug wird deutlich mehr Wert auf Abgrenzung zwischen den Politiken als auf die Nutzung von Synergien gelegt. Die Schnittstellen zu weiteren Sektoralpolitiken sind im Vollzug nur schwach ausgeprägt. Die PRE werden als reines Landwirtschaftsinstrument bzw. als Landwirtschaftsprojekte wahrgenommen, ausgerichtet auf und genutzt durch landwirtschaftliche Akteure.

Kaum Schnittstellen und Synergien

Auf Bundesebene ist das Synergiepotenzial angesichts unterschiedlicher Zuständigkeiten in der Umsetzung beschränkt. Von zentraler Bedeutung für eine stärkere Nutzung von Synergien ist hingegen die kantonale Ebene. Auf kantonaler Ebene kann eine konzeptionelle Abstimmung der Instrumente (PRE/NRP) und ihre gemeinsame Ausrichtung auf eine räumliche Zielvorstellung vorgenommen werden. Sie kann wesentliche Rahmenbedingungen für eine verbesserte Koordination auf Projekt- bzw. Regionsebene legen. Eine Abstimmung mit anderen Sektoralpolitiken erfolgt jedoch nicht systematisch und ist auch abhängig von persönlichen Kontakten oder Zufälligkeiten.

Kanton als zentrale Ebene

Auf der regionalen Stufe werden mögliche Synergien zwischen regionalen Organisationen, etwa in der Übernahme von Geschäftsführungen, teilweise genutzt. Beispiele sind Verbindungen von PRE mit regionalen Naturparks. Die Nutzung solcher Synergien, insbesondere auch mit Strukturen der Regionalentwicklung, sollte jedoch systematischer und von Beginn weg erfolgen, um Parallelitäten zu vermeiden und eine Einbettung der PRE in die gesamte Regionalentwicklung sicherzustellen.

Synergien auf regionaler Ebene

7. Empfehlungen zur Weiterentwicklung

Aufbauend auf der Beurteilung des Instruments werden Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Instruments PRE abgeleitet. Ausgangspunkt ist der festgestellte Handlungsbedarf. Dieser orientiert sich an übergeordneten Zielsetzung des Instruments sowie am allgemeinen Anspruch einer bedarfsorientierten, effektiven und effizienten Förderpolitik.

7.1 Handlungsbedarf

Die Zwischenevaluation bestätigt, dass das Instrument PRE nach wie vor relevant ist und insgesamt als zweckmässig beurteilt werden kann. Das Instrument ist in seiner Konzeption auf die angestrebten Ziele ausgerichtet und weitgehend konsistent mit den übrigen landwirtschaftlichen Förderinstrumenten und den weiteren Sektoralpolitiken des Bundes. Mit Blick auf diese Einschätzung und den unverändert hohen Bedarf, die Wertschöpfung aus landwirtschaftlichen Produkten und Leistungen zu steigern, ist das Instrument PRE weiterzuführen. Der Bedarf einer Inwertsetzung wirtschaftlicher Potenziale aus der Landwirtschaft ist speziell in den Berggebieten und in (peripheren) ländlichen Regionen gegeben, wo der Landwirtschaft eine hohe regionalwirtschaftliche Bedeutung zukommt.

Instrument
weiterzuführen

Aus Sicht der Evaluatoren sind keine Anpassungen bei der gesetzlichen Grundlage der PRE angezeigt. Eine Umsetzung einzelner der nachfolgenden Empfehlungen würde jedoch eine Anpassung von Verordnungen erfordern, namentlich der Strukturverbesserungsverordnung (SR 913.1) und der Landwirtschaftsberatungsverordnung (SR 915.1). Bei den auf Stufe Bund für das Instrument PRE verfügbaren bzw. eingesetzten Finanzen sind ebenfalls keine Anpassungen notwendig.

Kein gesetzlicher
Anpassungsbedarf

Mit der Entwicklung und Umsetzung eines PRE bietet sich für Regionen, für die Landwirtschaft und die weiteren beteiligten Branchen die Möglichkeit, wirtschaftliche Potenziale gezielt zu nutzen und wertschöpfungsorientierte Projekte zu entwickeln und umzusetzen. Eine zentrale Stärke des Instruments besteht darin, dass mit einem breiten Mix von Fördergegenständen alle relevanten Elemente im Bereitstellungsprozess von wertschöpfungsorientierten Projekten unterstützt werden können. Die Evaluation zeigt jedoch, dass in den verschiedenen Zieldimensionen des Instruments in der Summe bisher nur eine beschränkte Wirkung erzielt bzw. das bestehende Potenzial bisher nicht vollständig genutzt wurde. Zudem haben Aktivitäten zur Realisierung öffentlicher Anliegen im Bereich Ökologie, Soziales und Kultur nur einen sehr geringen Stellenwert. Mit Blick auf das übergeordnete Ziel des Instruments, den Beitrag der Landwirtschaft zur Entwicklung des ländlichen Raums und zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten zu unterstützen, besteht daher ein unmittelbarer Handlungsbedarf zur Steigerung der Wirkung des Instruments, aber auch der einzelnen Projekte.

Wirkung von
Instrument und
Projekten steigern

Voraussetzung für eine erhöhte Wirkung der Projekte ist deren langfristiger wirtschaftlicher Erfolg. Eine wesentliche Erkenntnis der Evaluation ist, dass viele Projekte produktionsorientiert entwickelt werden und vielfach eine klare

Marktpotenzial
frühzeitig bzw.
vertieft prüfen

Marktorientierung mit einer robusten Abschätzung des Absatzpotenzials fehlt. Verschiedene Projekte konnten sich erst nach langer Anlaufzeit oder Projektanpassungen erfolgreich am Markt etablieren, andere Projekte erreichen die von der Trägerschaft definierten wirtschaftlichen Ziele nicht oder nur teilweise. Entsprechend muss der Aspekt des Marktpotenzials und der Wirtschaftlichkeit in der Entwicklung und Prüfung der Projekte höher gewichtet werden, wobei das Marktpotenzial des Projekts bzw. der für die Wertschöpfung relevanten Teilprojekte möglichst früh im Prozess zu klären ist. Dabei ist zu beachten, dass das Marktpotenzial bzw. das erzielbare Absatzvolumen bei bestehenden Betrieben relativ einfach abzuschätzen sind. Bei neuen Betrieben ist die Abschätzung des Marktpotenzials aufwändiger und dürfte allenfalls den Einbezug von Marktexperten erfordern (vgl. auch Kapitel 7.5).

Der Prozess zur Entwicklung und Umsetzung eines PRE ist aufwändig. Aufgrund der grossen Komplexität der Projekte, der hohen inhaltlichen Anforderungen und der anspruchsvollen administrativen Vorgaben sind PRE mit einem hohen finanziellen, personellen und zeitlichen Aufwand für die Projektentwicklung und -umsetzung verbunden. In Abgrenzung zu den einzelbetrieblichen und gemeinschaftlichen Strukturverbesserungen kommt dem Ansatz der PRE und dem strukturierten Entwicklungsprozess eine zentrale Bedeutung zu, weil die Nutzung regionaler Wertschöpfungspotenziale eine überbetriebliche und branchenübergreifende Zusammenarbeit erfordert. Der damit verbundene Aufwand zur Entwicklung eines PRE wirkt aber potenziell abschreckend und übersteigt speziell für «kleinere» Projekte mit wenigen beteiligten Akteuren, die personellen und finanziellen Ressourcen der Trägerschaft.

Hoher, aber gerechtfertigter Aufwand

Mit dem Ziel, die Effizienz des Instruments zu verbessern und damit auch der in den letzten Jahren sinkenden Anzahl von Projektideen entgegenzuwirken, sind erstens bestehende Potenziale zur Vereinfachung und zur Verkürzung des Prozesses, zur finanziellen und fachlichen Unterstützung der Trägerschaften seitens des Bundes wie auch bei den Kantonen gezielt zu nutzen. Zweitens ist das in den letzten zehn Jahren in den verschiedenen PRE aufgebaute inhaltliche und prozessorientierte Wissen in Wert zu setzen, indem neu startende PRE-Prozesse gezielt von den bisherigen Erfahrungen profitieren können.

Optimierungen im Prozess vornehmen

Der Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung des Instruments konzentriert sich damit auf die vier Achsen «Wirkung erhöhen», «Regionalwirtschaftliche Verankerung verbessern», «Prozess flexibler und effizienter gestalten» und «Wissen im Prozess erhöhen und Erfahrungen nutzen».

Vier Achsen der Weiterentwicklung

7.2 Wirkung erhöhen

Die PRE sind für die Landwirtschaft und die weiteren an den Projekten beteiligten Branchen ein wertvolles Instrument zur Inwertsetzung wirtschaftlicher Potenziale und zur Steigerung der Wertschöpfung. Im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten sind neben der Offenheit des Instruments vor allem die breiten Fördermöglichkeiten und die gewährte Förderung attraktiv. Ebenso die Möglichkeit, Massnahmen der Vorwärtsintegration – und nicht nur Produktion und Verarbeitung – zu fördern. Ein wesentliches Fazit der

Empfehlungen

Evaluation ist jedoch, dass das Instrument in seiner Gesamtheit mit Blick auf das Potenzial bislang nur eine beschränkte Wirkung hatte. Mit dem Ziel, die Wirkung des Instruments zu stärken, leiten sich aus der Evaluation folgende Empfehlungen ab.

Die PRE und insbesondere ihre Teilprojekte sind vor allem in der Vorabklärung bzgl. Projektideen sehr breit aufgestellt. Eine frühe Fokussierung auf die für das PRE zentralen Teilprojekte und die Identifikation eines klaren wirtschaftlichen Kerns ermöglicht eine zielgerichtete und effizientere Entwicklung des Projekts und eine Klärung des Geschäftsmodells. Letzteres ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung eines wirtschaftlich nachhaltigen Projekts.

Früh auf zentrale
Teilprojekte
fokussieren

Der wirtschaftliche Erfolg der Projekte ist eine Grundvoraussetzung für ihre Nachhaltigkeit. Eine auf den Markt und das Marktpotenzial ausgerichtete Erarbeitung der Businesspläne ist zentral, um zu verhindern, dass Projekte von Beginn weg Probleme mit der Wirtschaftlichkeit haben. Umgekehrt beeinträchtigt eine unrealistische wirtschaftliche Planung die Erfolgchancen der Projekte oder führt zu Schwierigkeiten in der Umsetzung. Damit kommt einer genauen Prüfung der Businesspläne eine zentrale Bedeutung zu. Mit Blick auf die effektiv umgesetzten PRE mit vielen Milch- und Fleischverarbeitungsprojekten ist eine umfassendere Prüfung der Businesspläne auf der Basis des bestehenden Erfahrungswissens durch die in den Vollzug eingebundenen Institutionen notwendig und machbar. Nach Bedarf sind dazu weitere Fachexperten mit Marktkenntnissen einzubeziehen.

Businesspläne
hinsichtlich
Marktpotenzial
detailliert prüfen

Mit dem Ziel, die Breitenwirkung des Instruments zu erhöhen, sollen die Kantone das Instrument im Sinne eines gelenkten Bottom-up gezielt zur Förderung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft einsetzen und entsprechende Projektinitiativen fördern. Eine stärkere Einbindung der Kantone in den PRE-Prozess ermöglicht es nicht nur den (strategischen) Stellenwert des Instruments für die Regionalentwicklung zu stärken, sondern auch, zusätzliche Erfahrungen und Kompetenzen in die Entwicklung der PRE einzubinden, was die Erfolgchancen der Projekte steigert.

Kantone stärker
einbinden

Die sektorübergreifende Zusammenarbeit ist aufwändig und zeitintensiv. Gleichzeitig eröffnen sich aber auch neue Wertschöpfungspotenziale und das gegenseitige Verständnis bzgl. der jeweiligen Herausforderungen stärkt die regionalwirtschaftliche Denkweise. Beispielsweise können über eine frühzeitige Information weiterer regionaler Akteure neue Kooperationen angeregt werden.

Sektorüber-
greifende Kontakte
anregen

Im Rahmen der PRE besteht die Möglichkeit, Investitionen in Hochbauinfrastrukturen im Talgebiet ebenfalls mit à-fonds-perdu-Beiträgen zu fördern. Diese Inkonsistenz mit den einzelbetrieblichen und gemeinschaftlichen Strukturverbesserungen ist zu bereinigen, indem im Talgebiet keine oder nur noch reduzierte Beiträge ausgerichtet werden. Hauptargumente sind die Verhinderung von Mitnahmeeffekten und die Verbesserung der Kohärenz mit den übrigen Strukturverbesserungsmassnahmen. Von den weiteren Fördermöglichkeiten sollen PRE im Talgebiet aber unverändert profitieren können.

Fördermöglich-
keiten verein-
heitlichen

7.3 Regionalwirtschaftliche Verankerung verbessern

In den Berggebieten und in (peripheren) ländlichen Regionen kommt der Landwirtschaft nach wie vor eine hohe regionalwirtschaftliche Bedeutung zu. In Regionen, in denen der Tourismus keine massgebliche Bedeutung hat, müssen wirtschaftliche Entwicklungen dabei meist von der Landwirtschaft oder landwirtschaftsnahen Branchen ausgehen. Der regionalwirtschaftlichen Verankerung der Projekte, der sektorübergreifenden Zusammenarbeit und der Abstimmung mit weiteren Initiativen und Förderprogrammen zur Regionalentwicklung kommt eine Schlüsselrolle zu. Die PRE nehmen damit eine wichtige Funktion wahr, welche andere landwirtschaftliche Instrumente nicht abdecken können. Die Evaluation zeigt jedoch, dass die im PRE-Prozess bestehende Vorgabe einer Koordination mit der Regionalentwicklung und Raumplanung im Sinne einer Nutzung von Synergiepotenzialen und einer Abstimmung mit anderen regionalen Entwicklungsprojekten heute nicht oder nur zum Teil erfüllt wird. Die Koordination beschränkt sich in der Regel auf die Vermeidung von Ziel- oder Nutzungskonflikten. Mit dem Ziel, die regionalwirtschaftliche Verankerung der Projekte zu verbessern, sind folgende Empfehlungen wichtig.

Empfehlungen

Heute werden die PRE vielfach als Klammer über voneinander unabhängige Projekte verstanden und entwickelt, welche dank des PRE von höheren Förderansätzen profitieren. Im Gegensatz dazu müsste der Anspruch einer gesamtheitlichen und gemeinschaftlichen Ausrichtung als wichtige Vorgabe für die PRE definiert und konsequent eingefordert werden. Folgerichtung ist bei der finanziellen Förderung den gemeinschaftlichen Aktivitäten und Projekten ein höheres Gewicht zu geben, insbesondere was die langfristige Kontinuität der gemeinschaftlichen Netzwerkstrukturen bzw. der Geschäftsführung eines PRE angeht.

Gemeinschaftlichen Gedanken stärken

Die im Rahmen der PRE etablierten Netzwerke haben ein Potenzial, die Wirkung des Projekts zu verstärken, wenn sie als längerfristige Regionalentwicklungsprozesse verstanden werden. Neben einer Weiterentwicklung der ins Projekt eingebundenen Teilprojekte können die PRE als «Hub» für weitere Projekte wirken. Voraussetzung für die Nutzung des Netzwerkpotenzials ist erstens die angesprochene Kontinuität der organisatorischen Strukturen und personellen Kapazitäten für die Vernetzung. Zweitens eröffnet die Möglichkeit, neue Teilprojekte während oder nach Auslaufen der Umsetzungsphase in das PRE einzubinden und «nachträglich» zu finanzieren, die Nutzung von weiteren synergistischen Potenzialen (z.B. die Realisierung einer zusätzlichen Verkaufsstelle), was die Wirkung des PRE wesentlich steigert. In der Umkehrung könnten in der Entwicklung des PRE Teilprojekte, die nicht zum (wirtschaftlichen) Kern des Projekts gehören, zurückgestellt werden, was den Prozess vereinfacht und die Flexibilität erhöht.

PRE als längerfristigen Prozess verstehen

Die Ansprüche an die Trägerschaft eines PRE sind hoch und die Entwicklung und Umsetzung eines PRE erfordert einen hohen zeitlichen und personellen Einsatz. Die Evaluation zeigt, dass seitens der Landwirtschaft oft Zeit und Ressourcen für den Aufbau einer Trägerschaft fehlen. Der Bedarf einer grösseren Dynamik, eines höheren Innovationsgrads und eines gestärkten Unternehmertums erfordert den Einbezug von nicht-landwirtschaftlichem

Trägerschaften öffnen

Know-how. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die heutige Vorgabe bzgl. Trägerschaft und die Anforderung der vorwiegenden Beteiligung der Landwirtschaft anzupassen. Unter der Bedingung, dass die Landwirtschaft vorwiegend von einem PRE profitiert, sollen auch Projekte gefördert werden, die von einer nicht-landwirtschaftlichen Trägerschaft getragen werden.

Mit der Einbettung der PRE in die Regionalentwicklung können wirtschaftliche Synergien genutzt und Potenziale zur projektübergreifenden Zusammenarbeit genutzt werden. Grundlage dazu sind entsprechende Entwicklungskonzepte oder zumindest eine Abstimmung mit kantonalen, regionalen oder kommunalen Entwicklungszielen. Der Einbezug der Gemeinden ist auch insofern von Bedeutung, als sich diese in verschiedenen Projekten an der Finanzierung der Vorabklärung beteiligen und die Umsetzung der Projekte oft Entscheide der jeweiligen Standortgemeinden erfordert (z.B. für Umzonungen, Bereitstellung von Bauland). Mit dem Ziel einer koordinierten Regionalentwicklung sind zudem Komplementaritäten zu den Förderinstrumenten der Regional- und Tourismuspolitik auszuloten. Letzteres dürfte es auch ermöglichen, Teilprojekte, die im Rahmen der Entwicklung des PRE entstanden sind, vom PRE abzugrenzen und davon unabhängig weiterzuverfolgen. Dies reduziert den Zeit- und Planungsaufwand des PRE und verbessert die Erfolgschancen.

PRE in die
Regional-
entwicklung
einbetten

Ein Hebel für eine koordinierte Einbettung der PRE in die Regionalentwicklung und die Nutzung entsprechender Synergiepotenziale ist eine institutionalisierte Einbindung der weiteren Sektoralpolitiken auf Kantonsebene in den PRE-Prozess. Dies stärkt eine kohärente Abstimmung und Umsetzung der Sektoralpolitiken. Dieselbe Stossrichtung verfolgt die Massnahme «Räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene» im Rahmen der „Politik des Bundes für ländliche Räume und Berggebiete“ (P-LRB). Ansatzpunkt für eine koordinierte Einbettung der PRE in die Regionalentwicklung wäre beispielsweise ein sektorübergreifendes Coaching in einer Region, das über die Agrarpolitik und die Regionalpolitik unterstützt wird. Zudem sollen Synergien mit bestehenden regionalen Geschäftsstellen (z.B. von Pärken oder NRP-Regionalmanagements) systematisch genutzt werden.

Kohärente
Abstimmung der
Sektoralpolitiken

7.4 Prozess flexibler und effizienter gestalten

Der PRE-Prozess ist insgesamt als komplex und aufwändig einzustufen. Die Komplexität ist erstens eine Folge des Anspruchs der überbetrieblichen und branchenübergreifenden Zusammenarbeit und der hohen Anforderungen aus dem Vollzug des Instruments. Zweitens resultierten die Komplexität und der hohe Aufwand auch daraus, dass eine Fokussierung der Projekte auf den zur Erhöhung der Wertschöpfung relevanten wirtschaftlichen Kern und auf den Markt in vielen Projekten erst spät im Prozess erfolgt. Vor allem letzteres führt dazu, dass viele Teilprojekte mitgezogen werden, welche aus wirtschaftlichen Gründen später nicht umgesetzt werden können. Mit Blick auf den zeit- und kostenintensiven Planungsprozess müsste der Prozess so ausgestaltet werden, dass Projektabbrüche in späteren Planungsphasen möglichst verhindert werden können. Bezüglich Prozess leiten sich aus der Evaluation folgende Empfehlungen ab:

Empfehlungen

Am Konzept mit Projektskizze, Vorabklärung, Grundlagenetappe und Projektumsetzung ist grundsätzlich festzuhalten. Mit dem Ziel, die Umsetzungs- und Erfolgchancen der PRE zu erhöhen, unnötigen Planungsaufwand zu vermeiden und die Wirkung zu stärken, sind aber Justierungen angezeigt. An den wichtigen Grundsätzen der Offenheit und Flexibilität des Instruments ist jedoch festzuhalten.

Prozessablauf
beibehalten

Eine Stärke des Instruments ist die niederschwellige Prüfung der Projektskizzen und Bewilligung des Coachingbeitrages. Mit dem Start der Vorabklärung und der Grundlagenetappe tragen aber die Trägerschaften bzw. die für die fachliche Begleitung engagierten Coaches das finanzielle Risiko des Projekts, weil die Beiträge der öffentlichen Hand im Grundsatz erst nach Abschluss der entsprechenden Phase ausgezahlt werden. Trägerschaft und insbesondere Coaches haben damit einen unmittelbaren Anreiz, das Projekt bis zum Abschluss der jeweiligen Phase weiterzuverfolgen, auch wenn das Projekt als nicht realisierbar eingestuft wird. In Übereinstimmung mit dem niederschweligen Einstieg müsste auch jederzeit ein Abbruch des Projekts möglich sein, ohne finanzielle Nachteile für die am Projekt beteiligten Akteure.

Hürden für den
Abbruch von
Projekten abbauen

Bereits in den Projektskizzen sollten weitergehende Überlegungen zum angestrebten Geschäftsmodell mit Produkten und relevanten Absatzmärkten vorliegen bzw. als Grundlage für die Vergabe des Coachingbeitrages eingefordert werden. Zudem könnte die Skizze im Vergabeprozess unter Einbezug der Trägerschaft und der Kantone diskutiert werden, beispielsweise im Rahmen einer Präsentation und Anhörung der Projektinitianten mit dem Koordinationsgremium. Alternativ könnten sich die Kantone auch im Sinne einer Empfehlung zu den Projektskizzen einbringen. Unmittelbarer Nutzen wäre, dass Projektideen, bei denen das wirtschaftliche Potenzial nicht gegeben oder fraglich ist, nicht weiterverfolgt werden. Dabei besteht aber das Risiko, dass innovative Ideen mit einem unklaren Potenzial frühzeitig abgebrochen werden. Andererseits könnten (wirtschaftliche) Unklarheiten zur Projektidee sehr früh im Prozess aufgezeigt werden und im Planungsprozess fundiert geklärt werden.

Projektskizzen
stärker selektieren

Marktvolumen und voraussichtliche Absatzmengen der Hauptprodukte des PRE sollten bereits in der Vorabklärung abgeschätzt werden. Bei (vielen) PRE, die auf bestehenden Produkten und etablierten Absatzkanälen basieren, kann auf die bisherigen Erfahrungen abgestützt werden. Für PRE, welche neue Produkte entwickeln und am Markt etablieren wollen, ist eine frühe Abschätzung des Marktvolumens grundsätzlich anspruchsvoller. In vielen Fällen dürfte es aber möglich sein, auf Erfahrungen in anderen Projekten aufzubauen. Ein zentraler Vorteil einer Verbreiterung der Vorabklärung mit der Erarbeitung eines marktorientierten Geschäftsmodells ist, dass bereits auf der Basis der Vorabklärung Teilprojekte, welche keiner weiteren Detailplanung bedürfen, umgesetzt werden könnten. Im Vordergrund stehen Teilprojekte im Bereich Marktentwicklung, aber auch Projekte, welche das Netzwerk des PRE und dessen Verankerung in der Region stärken. Letzteres dürfte unmittelbar dazu beitragen, die heute primär auf die Entwicklung der Landwirtschaft fokussierten Projekte in

Vorabklärung
verbreitern

Richtung von Regionalentwicklungsprojekten weiterzuentwickeln. Dem zusätzlichen Aufwand für die Vorabklärung kann durch eine Erhöhung des Coachingbeitrages Rechnung getragen werden. Im Vordergrund steht dabei weniger der Bund, sondern vielmehr eine Co-Finanzierung durch die Kantone. Mit der Gewährung eines höheren Coachingbeitrages reduziert sich auch die Hürde für kleinere Projekte, ein PRE zu entwickeln.

Alternativ zur Erweiterung der Vorabklärung ist eine Beschränkung dieser Phase auf die strategischen und organisatorischen Punkte denkbar, wogegen die kompletten Detailplanungen inkl. Businesspläne erst in der Grundlagenetappe erarbeitet würden. Eine entsprechende Vereinfachung der Vorabklärung würde einerseits eine Unterteilung der Grundlagenetappe in Zwischenschritte mit entsprechenden Meilensteinen erfordern. Dies auch um das Risiko von späten Projektabbrüchen zu minimieren. Andererseits wäre es nicht möglich, Teilprojekte bereits auf der Basis der Vorabklärung umzusetzen, was mit Blick auf das Ziel einer höheren Flexibilität negativ zu bewerten ist. Dies wäre speziell für kleinere Projekte, deren Produkte bereits am Markt etabliert sind, ein bedeutender Nachteil.

Die Umsetzung der Projekte ist auf sechs Jahre beschränkt. Speziell bei Projekten, welche ohne entsprechende Markterfahrungen neue Produkte aufbauen und dazu grössere Investitionen tätigen müssen, ist die Umsetzungsperiode für eine erfolgreiche Etablierung am Markt oft zu kurz. Umgekehrt könnten Teilprojekte, welche für die Markterschliessung relevant sind oder zur Stärkung des Netzwerks beitragen, bereits nach Abschluss der Vorabklärung umgesetzt werden. Eine Flexibilisierung im Umsetzungsprozess würde auch dazu beitragen, die mit der Anforderung der zeitgleichen Einreichung des gesamten PRE verbundenen Probleme aufzuweichen. Falls Infrastrukturprojekte vorgezogen werden, müsste der Zuschlag bei den Förderansätzen unter dem Vorbehalt einer erfolgreichen Umsetzung des PRE zugesichert werden oder umgekehrt der PRE-Zuschlag für ein vorgängig realisiertes Teilprojekt nachträglich ausgerichtet werden, sofern ein PRE effektiv zustande kommt.

Umsetzungs-
prozess
flexibilisieren

7.5 Wissen im Prozess erhöhen und Erfahrungen nutzen

Fehlendes Wissen und fehlende Erfahrung bei den beteiligten Akteuren sind zwei zentrale Herausforderungen in PRE-Prozessen, welche die Effizienz unmittelbar tangieren. Einerseits führen sie dazu, dass gute Projektideen – speziell in Kantonen ohne PRE-Erfahrungen – nicht weiterverfolgt werden, was die Breitenwirkung des Instruments reduziert. Andererseits führt der Aufbau des notwendigen Wissens zu einer Verlängerung des PRE-Prozesses und steigert den zu leistenden Aufwand. Mit dem Ziel, diese Schwachstellen zu schliessen, sind aus Sicht der Evaluatoren folgende Empfehlungen angezeigt.

Empfehlungen

Ressourcenschwache Kantone bzw. für Kantone, welche keine oder nur geringe Erfahrung in der Begleitung von PRE haben, sollten fachlich unterstützt werden. Dies kann etwa durch den Erfahrungsaustausch unter den kantonalen Verantwortlichen sowie mittels konkreter gegenseitiger Hilfestellungen durch «erfahrene» Kantone erfolgen. Ziel dieser Unterstützung ist, Hemmschwellen abzubauen und die Kantone zu

Hemmschwellen
abbauen

befähigen, PRE-Prozesse aktiv und aus Sicht der Trägerschaften zielgerichtet zu begleiten.

Sehr viele PRE haben inhaltlich vergleichbare oder identische Schwerpunkte. Entsprechend wurde in den letzten Jahren sehr viel Know-how aufgebaut, das in neuen Projekten genutzt werden kann. Obwohl die Projekte jeweils in einen spezifischen Kontext eingebettet sind, kann z.B. durch die Aufbereitung und den Austausch von Best-Practices-Projekten und die Vermittlung von Kontakten zu Projektträgern die Wissensbasis wesentlich gestärkt werden. Der Informations- und Erfahrungsaustausch darf sich dabei aber nicht auf die in den PRE-Prozess eingebundenen Akteure begrenzen, sondern ist mit der Regionalentwicklung zu verbinden, etwa über das Wissenssystem von regionsuisse.

Austausch
zwischen
Trägerschaften
vertiefen

Das Coaching eines PRE-Prozesses ist anspruchsvoll und stellt hohe Anforderungen an die Coaches. Einerseits mit Blick auf die Begleitung und Moderation des Prozesses, andererseits aus fachlicher Sicht. Eignung, Wissen und Erfahrung des Coaches sind damit wesentliche Erfolgsfaktoren für eine effiziente und zielgerichtete Projektentwicklung. Der Wahl von geeigneten Coaches wie auch dem Einbezug von Experten für die fachliche Begleitung von (Teil-)Projekten kommt damit eine grosse Hebelwirkung zu. Mit Blick auf die spezifischen Anforderungen dürfte es sich zudem anbieten, Prozessbegleitung und fachliche Begleitung personell zu trennen. Bund und Kantone können die Wahl geeigneter Coaches und Fachexperten insofern unterstützen, als sie der Trägerschaft mit Blick auf die Ausrichtung der Projektidee mögliche Coaches und Fachexperten angeben. Daneben könnten regionale Strukturen wie z.B. Naturpärke oder Regionalmanagement ihr Know-how in den Prozess einbringen, indem sie beispielsweise Fachkräfte zur Verfügung stellen.

Fachliche
Begleitung stärken

A1 Anhang: Liste der geführten Interviews

Amt / Kanton	Fachbereich	Name	Vorname
Bundesamt für Landwirtschaft	Fachbereich Agrarökonomie, Raum und Strukturen	Lanz	Simon
		Jakob	Florian
		Munz	Gusti
	Fachbereich Betriebsentwicklung	Brunner	Samuel
	Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung	Aebi	Patrick
Bundesamt für Raumentwicklung	Sektion Siedlung und Landschaft	Grimm	Olivia
Bundesamt für Umwelt	Sektion Ländlicher Raum	Remund	Simone
	Sektion Landschaftsmanagement	Stalder	Andreas
Staatssekretariat für Wirtschaft	Direktion für Standortförderung	Christeller Kappeler	Annette
		Spoerri	Annette
Amt für Landwirtschaft und Geoinformation Graubünden	Projekte zur regionalen Entwicklung	Pola	Gian Andrea
Dienststelle Landwirtschaft und Wald Luzern	Abteilung Landwirtschaft	Meyer	Thomas
Dienststelle für Landwirtschaft Wallis	Amt für Strukturverbesserungen	Borgerat	Grégory
Amt für Landwirtschaft und Natur Bern	Inforama	Wildisen	Markus
Service de l'Economie rurale du Canton du Jura	Améliorations structurelles	Frund	Pierre
		Reinhard *	Peter

Bem.: Ehemals Agridea, Leiter Bereich Ländliche Entwicklung, Märkte, International