

INTERREG V

ERGEBNISINDIKATOR PRIORITÄT 2 „WAHRNEHMUNG DER DEUTSCH-NIEDERLÄNDISCHEN GRENZE ALS BARRIERE“

ERSTE ZWISCHENMESSUNG 2018

MAI 2019

HINTERGRUND ERGEBNISINDIKATOR

Ergebnisindikatoren sind in der Förderphase 2014-2020 verpflichtende Elemente aller Programme der Europäischen Strukturfonds. Sie werden von den Programmen selbst anhand der Programmzielsetzungen bestimmt. Mithilfe der Ergebnisindikatoren sollen die Effekte der Programme im gesamten Programmgebiet, d.h. über die unmittelbare Wirkung der geförderten Projekte hinaus, dargestellt werden.

Im INTERREG V A-Programm Deutschland-Niederland hat die Prioritätsachse 2 “Sozio-kulturelle und territoriale Kohäsion” das Ziel, die Barrierewirkung der Grenze für Bürger und Institutionen zu reduzieren. Hierfür wurde der Ergebnisindikator “Wahrnehmung der deutsch-niederländischen Grenze als Barriere” benannt. Dieser Indikator soll die Veränderung der Wahrnehmung messen und quantifizieren. Es wird erwartet, dass das Programm INTERREG Deutschland-Niederland dazu beiträgt, die Grenze in geringerem Maße als Barriere wahrzunehmen.

Da für diesen Indikator keine geeigneten statistischen Informationen zur Verfügung stehen, hat das Programm 2015 selbst eine sogenannte „Nullmessung“ in Auftrag gegeben. Diese wurde von ERAC und der Radboud Universiteit Nijmegen ausgeführt und bestand aus der Entwicklung einer Methode zur Messung der Wahrnehmung sowie der Durchführung einer repräsentativen Online-Umfrage unter Bürgern und Organisationen im gesamten Programmgebiet. Aus den Ergebnissen der Messung wurden – jeweils für die Zielgruppe „Bürger“ und „Organisationen“ - ein Nullwert zum Zeitpunkt der Messung in 2015 und ein Zielwert zum Zeitpunkt des Programmendes in 2023 abgeleitet. Für die Zielwerte wurde die begründete¹ Annahme getroffen, dass sich die Wahrnehmung der Grenze bei den Bürgern stärker positiv entwickeln wird als bei den Organisationen. Diese Werte wurden am 15.06.2015 durch den Begleitausschuss festgestellt und in das Kooperationsprogramm aufgenommen:

Wahrnehmung der Grenze als Barriere		
	2015	2023 Ziel
Bürger	53,3	58
Organisationen	46,5	49,5

¹ U.a. basierend auf der in der Nullmessung erfragten Einschätzung der Bürger und Organisationen nach der Entwicklung der Barrierewirkung der Grenze in den vorangegangenen Jahren.

Mit der Europäischen Kommission wurde vereinbart, dass im Programmverlauf noch zwei Zwischenmessungen sowie eine Messung am Programmende erfolgen werden. Erst mit weiteren Messungen erlangen die festgestellten Werte eine Aussagekraft. Die erste Zwischenmessung des Ergebnisindikators hat im Frühjahr 2018 stattgefunden und wurde von der Radboud Universiteit Nijmegen durchgeführt. Die Ergebnisse der Messung werden im Folgenden erläutert und mit der Nullmessung von 2015 verglichen. Darüber hinaus werden der Beitrag des INTERREG-Programms zu den beobachteten Entwicklungen sowie der Einfluss anderer Faktoren erörtert und einige Schlussfolgerungen präsentiert.

„WAHRNEHMUNG DER DEUTSCH-NIEDERLÄNDISCHEN GRENZE ALS BARRIERE“ – ERGEBNIS ZWISCHENMESSUNG UND VERGLEICH 2015 UND 2018

An der ersten Zwischenmessung der wahrgenommenen Barrierewirkung der Grenze im Frühjahr 2018 nahmen 1573 Bürger und 402 Organisationen aus dem gesamten Programmgebiet teil (2015 waren es 996 Bürger und 842 Organisationen).

Methode

Die Online-Befragung enthält Fragen zum Erleben von *verschiedenen Teilaspekten* der Grenze:

- *allgemein* (nur bei der Umfrage für Bürger): die (physische) Überquerung der Grenze insgesamt
- *wirtschaftlich*: einkaufen oder arbeiten über die Grenze (Bürger); „geschäftliche“ Kontakte/Tätigkeiten/Zusammenarbeit über die Grenze (Organisationen)
- *sozio-kulturell*: Freizeitaktivitäten/Erholung/persönliche Kontakte über die Grenze (Bürger); Verhalten/Normen/Werte/Sprache bei geschäftlichen Kontakten/Zusammenarbeit über die Grenze (Organisationen)
- *rechtlich-administrativ*: Gesetzgebung und Regulierung (Bürger und Organisationen)

Aus den Ergebnissen der Online-Umfrage ergibt sich für jeden Teilaspekt der Grenze ein Wert (Score). Je höher dieser Wert, desto weniger wird die Grenze für diesen Teilaspekt als Barriere wahrgenommen. Der Durchschnitt dieser 4 (bei den Bürgern) oder 3 (bei den Organisationen) Werte ergibt den Gesamtwert der wahrgenommenen Barrierewirkung. Auch hier gilt: je höher der Wert, desto niedriger die wahrgenommene Barrierewirkung.

Jeder Teilaspekt sowie der Gesamtwert kann jedoch auch noch in *zwei verschiedene Dimensionen der Barrierewirkung* unterteilt werden, die im Rahmen der Nullmessung 2015 festgestellt wurden und ebenfalls mit Werten versehen werden:

- *die Barrierewirkung der Grenze im Alltag*: In welchem Maß wird die Grenze als merkbar, hinderlich und teilend wahrgenommen?
- *die „Selbstverständlichkeit“/mentale Barrierewirkung der Grenze*: In welchem Maße wird die Grenze als normal, natürlich, nützlich und wichtig wahrgenommen?

Stichprobe

Bei der Nullmessung 2015 konnten die Teilnehmer an der Online-Umfrage ausschließlich mittels des Schneeballprinzips geworben werden. Bei der Zwischenmessung 2018 bestand jedoch die Möglichkeit, eine professionelle Stichprobe von Bürgern des Programmgebiets zu nutzen. Diese professionelle Stichprobe ist jedoch in einigen Merkmalen anders und letztendlich repräsentativer für die Bevölkerung als die Stichprobe von 2015. Um eine optimale Vergleichbarkeit der Ergebnisse der Bürgerumfragen von 2015 und 2018 zu gewährleisten, wurde mit Gewichtungen gearbeitet und zwei verschiedene Versionen der Umfrageergebnisse angefertigt: In der ersten Version wurde das Ergebnis von 2018 so gewichtet, dass es mit der Nullmessung von 2015 vergleichbar ist; In der zweiten Version wurde das Ergebnis von 2015 so gewichtet, dass es mit der repräsentativeren Messung von 2018 vergleichbar ist. Die Ergebnisse beider Versionen unterscheiden sich nicht in großem Maße voneinander und auch der Null- und Zielwert würden sich durch die alternative Gewichtung nur unwesentlich ändern, sodass im Folgenden nicht zwischen den beiden Versionen differenziert wird und auch der ursprüngliche Zielwert beibehalten wird. Es wird angestrebt, bei zukünftigen Messungen des Indikators für die Zielgruppe „Bürger“ ganz auf eine professionelle Stichprobe umzusteigen, da dies repräsentativer und in der Durchführung einfacher ist.

Ergebnis

Für sowohl Bürger als auch Organisationen lautet das Ergebnis der Zwischenmessung 2018, dass die Grenze gegenüber 2015 in leicht höherem Maße (bei den Bürgern) bzw. ungefähr gleichbleibendem Maße (bei den Organisationen) als Barriere wahrgenommen wird:

Bei den Bürgern ist die Wahrnehmung der Grenze als Barriere gegenüber 2015 leicht gestiegen (niedrigerer Wert). Dabei hat sich die wahrgenommene Barrierewirkung im Alltag zwar eher verringert, die empfundene ‚Selbstverständlichkeit‘ der Grenze hat jedoch verhältnismäßig stärker zugenommen. Weiterhin hat die gesamte wahrgenommene Barrierewirkung für den allgemeinen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Teilaspekt zugenommen. Für den rechtlich-administrativen Teilaspekt hat die wahrgenommene Barrierewirkung abgenommen, ist jedoch – wie in 2015 – noch immer größer als bei den anderen Teilaspekten.

Bei den Organisationen ist die Wahrnehmung der Grenze als Barriere gegenüber 2015 nahezu unverändert geblieben (bzw. minimal gestiegen). Hier sind keine eindeutigen Trends bezüglich der Teilaspekte oder der beiden Dimensionen der Barrierewirkung erkennbar. Wie in 2015 ist die wahrgenommene Barrierewirkung für den rechtlich-administrativen Teilaspekt weitaus am größten und für den wirtschaftlichen Teilaspekt am niedrigsten.

Insgesamt stellt sich die Entwicklung der Werte des Indikators somit wie folgt dar²:

Wahrnehmung der Grenze als Barriere					
	2015	2018	2020	2023	2023 Ziel
Bürger	53,3 / 53,4	52,7 / 52,9	?	?	58
<i>Allgemein/Physisch</i>	59,4 / 60,3	56,7 / 57,5	?	?	-
<i>Wirtschaftlich</i>	53,6 / 52,5	51,9 / 52	?	?	-
<i>Sozio-kulturell</i>	58 / 57,5	55,4 / 54,6	?	?	-
<i>Rechtlich-administrativ</i>	43,5 / 44,2	46,6 / 47,9	?	?	-
<i>Alltag</i>	55,3 / 58,4	59,3 / 62,2	?	?	-
<i>Selbstverständlichkeit</i>	52,1 / 49	46,1 / 43,9	?	?	-
Organisationen	46,5	46,4	?	?	49,5
<i>Wirtschaftlich</i>	51,5	51,1	?	?	-
<i>Sozio-kulturell</i>	47,3	47,8	?	?	-
<i>Rechtlich-administrativ</i>	41,6	40,9	?	?	-
<i>Alltag</i>	41,6	41,2	?	?	-
<i>Selbstverständlichkeit</i>	52,1	52	?	?	-

EINFLUSSFAKTOREN: INTERREG DEUTSCHLAND-NEDERLAND UND EXTERNE FAKTOREN

Mithilfe eines Ergebnisindikators sollen Aussagen über die Zielerreichung des Programms getroffen werden und soll daher auch – soweit möglich – der Beitrag des Programms zur Entwicklung des Indikators herausgestellt werden.

Im INTERREG-Programm Deutschland-Niederland sind seit dem Programmstart Ende 2014 viele Projekte innerhalb der Prioritätsachse „Sozio-kulturelle und territoriale Kohäsion“ aktiv, die das übergeordnete Ziel haben, die Barrierewirkung der Grenze zu reduzieren. Zum Zeitpunkt der ersten Zwischenmessung im Frühjahr 2018 war das für die Priorität 2 zur Verfügung stehende Budget bereits zu ca. 90% in Projekten gebunden. Es befanden sich mehr als 50 reguläre und zahlreiche kleine/people-to-people-Projekte in der Ausführung. Zumindest von den regulären Projekten waren jedoch erst zwei bereits (nahezu) abgeschlossen. Dies lässt vermuten, dass viele Projektergebnisse noch nicht vorlagen und die Projekte ihre Wirkung noch nicht (vollständig) im Programmgebiet entfaltet hatten. Aus einer Projektbefragung im Rahmen der ersten Runde der Impact-Evaluation des Programms (durchgeführt 2018/2019) geht hervor, dass mehr als 70% der Lead Partner aus der Gruppe der bereits sehr weit fortgeschrittenen Projekten bei sich selbst und einem Großteil der teilnehmenden Projektpartnern eine verringerte Wahrnehmung der Grenze als Barriere als wichtige Projektwirkung sieht³. Daneben hat sich ebenfalls die Einstellung zum Nachbarland bei den Lead Partnern positiv verändert. Insgesamt kommt die erste Runde der Impact-Evaluation zu einem positiven Fazit was die angestrebten Wirkungen der Projekte der Priorität 2 betrifft. Insofern erscheint es plausibel,

² Je höher der Wert, desto niedriger die wahrgenommene Barrierewirkung. Die zwei leicht unterschiedlichen Werte bei den Bürgern bilden das Ergebnis der zwei unterschiedlichen Gewichtungsmethoden ab (siehe Abschnitt „Stichprobe“).

³ In der Projektbefragung im Rahmen der Impact-Evaluation wurde nicht nach Teilaspekten der Grenze oder nach den verschiedenen Dimensionen der Barrierewirkung gefragt.

dass ein positiver Einfluss von INTERREG auf die Grenz Wahrnehmung erwartet werden kann, aber dass die Entwicklung des Ergebnisindikators von 2015 bis 2018 noch nicht maßgeblich vom INTERREG Programm Deutschland-Niederland beeinflusst wurde, da noch nicht viele Projekte ihre (vollständige) Wirkung entfaltet haben.

Die Ergebnisse der Nullmessung und der Zwischenmessung zeigen jedoch auch, dass der Zusammenhang zwischen INTERREG und der Wahrnehmung der Grenze komplexer ist als zunächst bei der Programmplanung angenommen wurde und vielleicht auch komplexer als die Ergebnisse der Impact-Evaluation vermuten lassen. Aus beiden Messungen geht nämlich hervor, dass Bürger und Organisationen, die INTERREG kennen⁴, die Grenze nicht weniger, sondern stärker als Barriere wahrnehmen als Bürger und Organisationen, die INTERREG nicht kennen. Dabei kann jedoch ein Unterschied zwischen den beiden Dimensionen der Barrierewirkung festgestellt werden: Bürger und Organisationen, die INTERREG kennen, nehmen eine höhere Barrierewirkung der Grenze im Alltag wahr als Nicht-Kenner. Andererseits kann bei den Kennern jedoch eine niedrigere mentale Barrierewirkung, d.h. eine niedrigere Selbstverständlichkeit der Grenze, festgestellt werden. Dies ist durchaus nachvollziehbar: Bürger und Organisationen, die INTERREG kennen, haben mehr mit der Grenze und insbesondere mit Grenzbarrieren im Alltag zu tun als Nicht-Kenner und nehmen diese dadurch verstärkt wahr. Dabei ist es auch folgerichtig, dass die intensivere Auseinandersetzung mit der Grenze mit einer niedrigeren empfundenen Selbstverständlichkeit der Grenze einhergehen kann. Es könnte jedoch auch sein, dass INTERREG nicht der entscheidende Einflussfaktor für diesen beobachteten Zusammenhang ist, sondern dass Bürger und Organisation, die die Grenze stark als Alltagsbarriere, jedoch nicht als selbstverständlich ansehen, bei ihrer Suche nach Informationen oder Lösungsmöglichkeiten eher auf INTERREG stoßen als andere.

Bei einem Indikator wie der “Wahrnehmung der niederländisch-deutschen Grenze als Barriere” ist darüber hinaus anzunehmen, dass neben dem INTERREG-Programm noch viele andere Faktoren einen Einfluss auf die Entwicklung des Indikators haben. Ein möglicher externer Faktor wurde im Rahmen der Zwischenmessung untersucht: der Zuzug und die Anwesenheit von Flüchtlingen. Dieses Thema war seit kurz nach der Nullmessung in 2015 sehr präsent in Deutschland und den Niederlanden und wurde auch oft mit dem Thema Grenzen in Verbindung gebracht. In der Zwischenmessung stellte sich heraus, dass die Flüchtlingssituation tatsächlich zu einer leicht verstärkten Wahrnehmung der Grenze als Barriere bei den Bürgern geführt hat und somit die Entwicklung des Indikators beeinflusst hat. Es liegt jedoch nahe, dass dies nicht der einzige externe Einflussfaktor ist. Insbesondere die Entwicklung einer größeren „Selbstverständlichkeit“/mentalen Barrierewirkung bei den Bürgern ist vereinbar und möglicherweise erklärbar mit allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Trends. Grenzen und eher national orientiertes Denken waren im öffentlichen Diskurs in den letzten Jahren sehr präsent, nicht nur in Bezug auf Migration, sondern beispielsweise auch in Bezug auf Themen wie Brexit oder die deutsche Autobahnmaut. Es liegt nahe, dass dies maßgebliche externe Einflussfaktoren für die Entwicklung des Indikators waren.

⁴ Dies umfasst Bürger und Organisationen, die angeben, INTERREG zu kennen, und zusätzlich auch solche, die angeben, bereits konkrete Kontakte und Berührungspunkte mit INTERREG-Projekten gehabt zu haben. Inwiefern unter den Befragten auch Lead Partner oder Partner von (aktuellen) Projekten waren, lässt sich nicht feststellen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Ergebnisse der ersten Zwischenmessung der „Wahrnehmung der niederländisch-deutschen Grenze als Barriere“ zeigen, dass sich der Indikator sowohl bei der Zielgruppe der Bürger als auch bei der Zielgruppe der Organisationen (noch) nicht in die gewünschte bzw. erwartete Richtung entwickelt, d.h. in Richtung einer Reduzierung der wahrgenommenen Barrierewirkung. Bei den Bürgern ist die wahrgenommene Barrierewirkung der Grenze – vor allem aufgrund einer höheren empfundenen „Selbstverständlichkeit“ der Grenze – gegenüber 2015 leicht gestiegen, bei den Organisationen ist dies ungefähr gleichgeblieben. Positiv hervorzuheben ist, dass die Bürger die Grenze im Alltag weniger als Barriere empfinden als 2015, insbesondere im rechtlich-administrativen Bereich. Auch bewahrt sich bisher die Annahme, dass Organisationen in ihrer Grenzwahrnehmung „stabiler“ bzw. weniger leicht beeinflussbar zu sein scheinen als Bürger.

Es kann nicht mit vollständiger Sicherheit herausgestellt werden, welchen Einfluss das INTERREG-Programm auf die oben beschriebenen Entwicklungen des Ergebnisindikators gehabt hat. Die Ergebnisse der Impact-Evaluation legen nahe, dass die Projekte des Programms eine Verringerung der Barrierewirkung der Grenze bei Lead Partnern und Projektpartnern bewirken und dass sich dies zum Programmende hin noch verstärken könnte. Daneben zeigen die Ergebnisse der Null- und Zwischenmessung des Ergebnisindikators einen weitaus komplexeren Zusammenhang zwischen INTERREG und der Grenzwahrnehmung. Aus dem Vergleich zwischen INTERREG-„Kennern“ und Nicht-Kennern geht hervor, dass eine Auseinandersetzung mit INTERREG auch mit einer stärkeren Wahrnehmung der Grenze im Alltag und einer als geringer empfundenen Selbstverständlichkeit der Grenze einhergehen kann, sodass bei „Kennern“ eine insgesamt höhere Wahrnehmung der Grenze als Barriere festgestellt werden kann. Die Kausalität der beiden Faktoren „INTERREG“ und „Grenzwahrnehmung“ ist hier allerdings nicht abschließend zu ermitteln und die genaue Identität der „Kenner“ ist nicht deutlich.

Es erscheint unumstritten, dass es in den letzten Jahren viele externe Einflussfaktoren im Bereich der politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen und des Diskurses gab, die sich negativ auf die wahrgenommene Barrierewirkung der Grenze (und insbesondere die „Selbstverständlichkeit“ der Grenze) auswirken können. Es ist daher durchaus anzunehmen, dass diese externen Einflüsse bei Messungen des Ergebnisindikators letztlich mehr ins Gewicht fallen als die Einflüsse des INTERREG-Programms auf die Grenzwahrnehmung.

Vor diesem Hintergrund kann geschlossen werden, dass die Wahrnehmung der Grenze als Barriere aus mehreren Gründen ein komplexerer und „schwierigerer“ Indikator ist als zu Programmbeginn angenommen. Bei diesem Indikator scheinen externe Faktoren, auf die das INTERREG-Programm selbst keinerlei Einfluss hat, eine wichtige Rolle zu spielen, was möglicherweise die bisherige Entwicklung erklärt. Daneben zeichnet die vorgenommene Unterscheidung zwischen der Barrierewirkung der Grenze im Alltag (merkbar, hinderlich, teilend) und der „Selbstverständlichkeit“/mentalen Barrierewirkung der Grenze (normal, natürlich, nützlich, wichtig) kein eindeutiges Bild der Entwicklung der Grenzwahrnehmung und des Einflusses des INTERREG-Programms. Gerade die „Selbstverständlichkeit“ bleibt dabei ein Faktor, der auch nicht klar in einen Zusammenhang mit dem Verhalten der befragten Bürger (Häufigkeit des Besuchs über die Grenze, Erfahrungen mit den verschiedenen Teilaspekten der Grenze) gebracht werden kann. Daher stellt sich nun beispielsweise die Frage, ob die von den Bürgern wahrgenommene größere Selbstverständlichkeit der Grenze tatsächlich negativ zu bewerten ist, wenn gleichzeitig auch eine geringere

Barrierewirkung im Alltag wahrgenommen wird und zudem die erste Impact-Evaluation zeigt, dass die Projekte das Ziel der Reduzierung der Barrierewirkung aktiv angehen und dabei positive Wirkungen erzielen. Die Wirkung der Projekte sollte zukünftig – auch in Bezug auf die beiden Dimensionen „Alltag“ und „Selbstverständlichkeit“ – noch genauer untersucht werden, genauso wie die Messung des Indikators in Bezug auf „INTERREG-Kenner“ noch genauer sein sollte. Gerade vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Impact-Evaluation erscheint es aktuell jedoch nicht notwendig, Anpassungen in Bezug auf die Programmdurchführung vorzunehmen.

In jedem Fall wird die nächste Ergebnismessung, die für 2020 geplant ist, ein weiterer wichtiger Baustein in Richtung eines noch fundierteren Urteils über den Ergebnisindikator sein. Dort wird sich zeigen, ob aus der Entwicklung gegenüber 2015 tatsächlich ein Trend wird, und welche Folgen dies ggf. für die Erreichung der quantitativen Zielsetzungen des Programms in Bezug auf diesen Indikator haben könnte.