



Endbericht

Wirkungsbewertung des Programms Interreg Oberrhein (2014-2020)

Spezifisches Ziel 4: Verbesserung des Artenschutzes auf
grenzüberschreitender Ebene am Oberrhein

Spezifisches Ziel 5: Verbesserung der Qualität der
Ökosystemdienstleistungen am Oberrhein

*Lorette Breban, Etienne Denechaud, Emile Marchand, Esther Pliya
Januar 2022*

Sciences Po Strasbourg

École

de l'Université de Strasbourg

Einführung

Da sich die Naturräume über die Grenzen hinweg erstrecken und auch die Tier- und Pflanzenarten nicht an der Grenze Halt machen, ist die **Biodiversität ein von Grund auf grenzüberschreitendes Thema**. Daher verfolgt das Programm Interreg Oberrhein das Ziel, die Akteure in diesen verschiedenen Räumen zusammenzuführen, um gemeinsam für ihren Schutz zu sorgen. Konkret lauten die beiden Spezifischen Ziele (SZ) im Rahmen dieses Themas **„Verbesserung des Artenschutzes auf grenzüberschreitender Ebene am Oberrhein“ (SZ 4)** und **„Verbesserung der Qualität der Ökosystemdienstleistungen am Oberrhein“ (SZ 5)**. Im vorliegenden Bericht geht es darum, die Wirkung des Interreg-Programms anhand von sieben Projekten zu bewerten, die im Rahmen dieser beiden Spezifischen Ziele in der Förderperiode 2014-2020 durchgeführt wurden. Alle diese Projekte sind heute abgeschlossen, ausgenommen das Projekt „Navegbo“, das bis zum 30. September 2022 verlängert wurde. Vor diesem Hintergrund gilt es zu ermitteln, in welchem Maße das Programm dazu beigetragen hat, seine eigenen Ziele zu erreichen.

Die vorliegende Wirkungsanalyse stützt sich auf einen theoriebasierten Ansatz und wurde in zwei Schritten durchgeführt. In einem ersten Schritt, der in einer Dokumentenanalyse bestand und für den die entsprechenden Förderanträge sowie die Zwischen- und Abschlussberichte herangezogen wurden, haben wir zum einen untersucht, welches die Ziele der Projekte waren und inwieweit sie erreicht wurden. Zum anderen haben wir den Beitrag der Projekte zu den Ergebnisindikatoren des Programms bewertet, wie zum Beispiel die Zahl grenzüberschreitender Initiativen für den Schutz der Tier- und Pflanzenarten. Anschließend haben wir in einem zweiten Schritt mit den sieben Projektträgern und mit fünf anderen Partnern halbstrukturierte Interviews geführt, um unsere Einschätzungen zur Wirkung dieser Projekte zu untermauern und zu ergänzen.

In diesem Bericht werden wir in einem ersten Schritt den Beitrag des Programms zu den Ergebnisindikatoren untersuchen. In diesem umfangreichen Teil werden wir zuerst die programminternen und dann die programmexternen Faktoren aufführen und differenzieren, die eine positive Entwicklung bei den Indikatoren ermöglicht bzw. im Gegenteil behindert haben. In einem zweiten Schritt werden wir unsere Untersuchung auf die Gesamtwirkung des Programms für den Schutz der Biodiversität ausweiten. Zu diesem Zweck betrachten wir im Hinblick auf die von den befragten Akteuren vorgebrachten Herausforderungen beim Schutz der Biodiversität sowohl programminterne als auch programmexterne Faktoren.

I. Analyse der Wirkung des Programms im Hinblick auf die Ergebnisindikatoren

A. SZ 4: Verbesserung des Artenschutzes auf grenzüberschreitender Ebene am Oberrhein

- ❖ Inwieweit hat das Programm zur Erhöhung der Gesamtzahl grenzüberschreitender Initiativen für den Schutz der Tier- und Pflanzenarten am Oberrhein beigetragen?

Ein geringfügiger Beitrag zur Zahl der Initiativen

Der Ergebnisindikator des Spezifischen Ziels 4 ist die Gesamtzahl grenzüberschreitender Initiativen für den Schutz der Tier- und Pflanzenarten am Oberrhein. Der tatsächliche Indikatorwert für die grenzüberschreitenden Initiativen zum Schutz der Tier- und Pflanzenarten beläuft sich für 2019 auf 23 Initiativen gegenüber einem Ausgangswert von 19 im Jahr 2013. Der Wert wurde ermittelt, indem die Initiativen erfasst wurden, die zwischen 2013 und 2018 beendet wurden. Unter ihnen befindet sich nur eine einzige Initiative, die vom Interreg-Programm gefördert wurde. Das prognostizierte Etappenziel von 27 wurde somit nicht erreicht. Anzumerken ist, dass bei der nächsten Angabe des Wertes, die für 2022 vorgesehen ist, drei weitere durch Interreg geförderte grenzüberschreitende Initiativen erfasst werden.

- ❖ Welches waren die programminernen Faktoren, die es ermöglicht haben/die es hätten ermöglichen können, die entsprechenden Werte zu erreichen?

Die Relevanz des Programms und sein finanzieller Beitrag waren Beweggründe, die das Zustandekommen von Initiativen gefördert haben

Alle befragten Akteure haben sich überzeugt davon gezeigt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich des Artenschutzes zweckmäßig ist und dass die Notwendigkeit besteht, sich die in den einzelnen Ländern vorhandenen und sich ergänzenden Potenziale zunutze zu machen. Natürlich stellte der finanzielle Beitrag des Interreg-Programms eine Voraussetzung für die Umsetzbarkeit der durchgeführten Projekte dar. Zugleich diente dieser Beitrag auch als Beweggrund für die Bildung der Partnerschaften. Die Existenz des Interreg-Programms bietet die Möglichkeit, eine grenzüberschreitende Dynamik bei Kooperationen und gemeinsamen Aktionen zum Artenschutz aufrechtzuerhalten.

In einem der Projekte wurde die Zentralisierung der Verwaltungsführung durch den Projektträger als ein Element betont, das die Partner zur Beteiligung bewegt hat, da sie sich auf die Aktivitäten an sich konzentrieren konnten.

- ❖ Welches waren die programminternen Faktoren, die gegebenenfalls eine einschränkende Wirkung gehabt haben?

Der Verwaltungsaufwand und bestimmte Erwartungen des Programms wirken sich im Hinblick auf das Zustandekommen grenzüberschreitender Initiativen belastend bzw. sogar abschreckend aus.

Ein Punkt wurde von allen Befragten betont: der Verwaltungsaufwand im Rahmen des Interreg-Programms, der alle Partner viel Zeit und Geld kostet, vor allem den Projektträger. Diese Sachzwänge konnten sogar eventuelle Partner davon abhalten, an einem Projektaufruf teilzunehmen bzw. sich erneut zu beteiligen. Einige haben den Wunsch geäußert, sich stärker auf den Inhalt des Projekts als auf dessen Verwaltung konzentrieren zu können.

Ein weiterer Sachzwang, der erwähnt wurde, ist die Notwendigkeit, bei den vorgeschlagenen Projekten absolut innovativ sein zu müssen, und zwar insbesondere bei der Partnerschaft. Dementsprechend berichten die befragten Projektträger, dass neue Partner notwendig waren, um eine neue Förderung zu erhalten. Die Partner sehen sich gezwungen, neue Netzwerke zu bilden.

Im Zusammenhang mit den administrativen und finanziellen Aspekten dauert es nach der Einreichung der Auszahlungsanträge sehr lange bis die genehmigten Mittel ausbezahlt werden. Die Zahlung der Ausgaben für die Durchführung der Schutzmaßnahmen geht daher mit einer Vorfinanzierung über sehr lange Zeiträume einher, was für kleine Vereine mit geringer Liquidität schwer zu leisten ist.

Einige Projektpartner haben angegeben, dass es schwierig zu verstehen ist, welche Erwartungen das Programm hat, und dass sie das Gefühl haben, in ein enges Schema gepresst zu werden.

Schließlich sind einige Projektträger der Ansicht, dass das Interreg-Programm dem Vereinsstatus kaum Rechnung trägt, da Vereine dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden, obwohl hinter einem Verein rechtlich gesehen private Akteure stehen.

- ❖ Welches waren die programmexternen Faktoren, die es ermöglicht haben/die es hätten ermöglichen können,¹ die entsprechenden Werte zu erreichen?

Die Motivation und die bereits vorhandenen Kompetenzen der Beteiligten waren bei der Umsetzung der Initiativen hilfreich.

¹ Falls es nicht möglich ist, dies mit Sicherheit festzustellen, weil zum Beispiel die Instrumente für eine entsprechende Bewertung unzureichend sind

Bei den externen Faktoren, die sich günstig auf die Projekte ausgewirkt haben, hat selbstverständlich die anfängliche Motivation der Partner, die aus ihrem Interesse an dem Thema entspringt, eine Rolle für ihre Beteiligung an grenzüberschreitenden Initiativen gespielt.

Darüber hinaus haben auch die sprachlichen Kompetenzen einiger an dem Projekt beteiligter zweisprachiger Personen zum jeweiligen Erfolg beigetragen.

- ❖ Welches waren die programmexternen Faktoren, die gegebenenfalls eine einschränkende Wirkung gehabt haben?

Die durchgeführten Projekte konnten durch die Schwierigkeiten beeinträchtigt werden, die mit den nationalen Rechtsvorschriften, den natürlichen Gegebenheiten und der Pandemie zusammenhängen.

Zum Ersten hängen die Hindernisse, auf die die grenzüberschreitenden Initiativen gestoßen sind, mit dem transnationalen Charakter der Projekte zusammen. Beim Projekt „Naturerlebnis grenzenlos“ konnte der ursprünglich vorgesehene Baustoff (spezieller Sand) aufgrund der Zollbestimmungen für den Import von Baustoffen aus der Schweiz nach Deutschland nicht eingeführt werden. Daher musste ein anderer Baustoff in Deutschland gekauft werden, wodurch ein höherer Arbeitsaufwand entstanden ist. Für die Zulieferer und die Koordination der Projekte bedeuteten die mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand (vor allem beim Projekt „Naturerlebnis grenzenlos“).

Ein weiteres Hindernis stellten die Probleme im Zusammenhang mit den Berechtigungen für den Zugang zu den Wetterdaten des Nachbarlandes dar. Die Partner des Projekts „Rams'Artenschutz“ hatten Schwierigkeiten, die unterschiedlichen Protokolle zum Artenschutz in Deutschland und Frankreich abzugleichen, da sie in den jeweiligen Ländern nicht auf dieselbe Weise geführt werden. Ein weiteres Problem waren zudem die mangelnden Kenntnisse über die relevanten Akteure.

Zum Zweiten müssen die Projekte mit einem Bezug zur Umwelt mit den Unwägbarkeiten der natürlichen Gegebenheiten umgehen. So waren zum Beispiel die Beteiligten des Projekts „InvaProtect“ stark von der Beschaffenheit der Flächen und den Wetterbedingungen abhängig.

Zum Dritten schließlich brachte die Covid-19-Pandemie zahlreiche Probleme für die Projekte mit sich, deren Umsetzungen 2020-2021 erfolgte: Absage von Veranstaltungen, keine Möglichkeit, sich vor Ort zu begeben, Lieferverzögerungen, krankheitsbedingte Abwesenheiten etc.

- ❖ Abschließend stellt sich die Frage: Hat das Programm zur Verbesserung des Schutzes der Pflanzen- und Tierarten auf grenzüberschreitender Ebene am Oberrhein beigetragen?

Trotz der Sachzwänge im Rahmen des Programms und der insgesamt wenigen Initiativen ist zu beobachten, dass die Koordination des Schutzes verstärkt wurde und die positiven Auswirkungen auf die Umwelt zugenommen haben.

Der Beitrag des Programms zur Gesamtzahl an Initiativen für den Artenschutz bleibt begrenzt; das Programm weist noch zu viele administrative und praktische Sachzwänge auf, durch die sich potenzielle Projektträger daran gehindert sehen können, initiativ zu werden. Dennoch hat das Programm eine Wirkung entfaltet, die ohne es nicht entstanden wäre. In erster Linie ermöglicht das Programm eine bessere Koordination des Artenschutzes über die Grenzen hinweg, was für einen effektiven Schutz unerlässlich ist. In diesem Zusammenhang gehen von dem Programm tatsächlich mehrere positive Effekte aus:

- Durch die gemeinsam durchgeführten Untersuchungen und den Wissensaustausch gelangen die Beteiligten im Rahmen der Projekte zu besseren wissenschaftlichen Kenntnissen.
- Es wurden Netzwerke aufgebaut, die zu einer engeren und nachhaltigeren Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg führen.
- Die Beteiligten außerhalb der Partnerschaften (wie zum Beispiel die politischen Entscheidungsträger/-innen und die Bürger/-innen) erhalten bessere Informationen zum Stand der Dinge bei der Biodiversität und zu den Möglichkeiten, diese zu bewahren.
- Zwischen den Beteiligten außerhalb der Partnerschaften (wie zum Beispiel den Landwirtinnen und Landwirten) entstehen bessere Verbindungen über die Grenzen hinweg, was zur Integration des grenzüberschreitenden Raums beiträgt.
- Die grenzüberschreitend tätigen Akteure (wie zum Beispiel die Natur- und Landschaftsführer/-innen) sind nun vernetzt und besser für die verschiedenen Aspekte der Biodiversität geschult.
- Die Partner der Projekte können die Organisationsstrukturen (rechtliche Regelungen, Behörden, Verfahren) und Denkweisen bei ihren Nachbarn nun besser verstehen.

Die durchgeführten Projekte haben nicht nur die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gestärkt, sondern mit ihren konkreten Aktivitäten auch positive Auswirkungen auf die Umwelt am Oberrhein gehabt:

- Durch eine geeignete Kontrolle der Schaderreger wird es möglich sein, die potenziellen Risiken und die Umweltbelastungen durch Pflanzenschutzmittel zu verringern und auf diese Weise die nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaftsbetriebe fortzusetzen und die Kulturlandschaften als soziökonomischen Faktor zu bewahren.
- Dank der Verbesserung der jeweiligen Biotope haben sich seltene Arten, wie zum Beispiel die Uferschwalbe und der Kammmolch, (wieder) am Oberrhein angesiedelt.

B. SZ 5: Verbesserung der Qualität der Ökosystemdienstleistungen am Oberrhein

- ❖ Inwieweit kann die Entwicklung der Gesamtqualität des Grundwassers im Oberrheingraben der Intervention des Programms Interreg Oberrhein zugeschrieben werden?
- ❖ Inwieweit kann die Entwicklung der kumulierten Gesamtfläche der Wälder und des Dauergrünlands der Intervention des Programms Interreg Oberrhein zugeschrieben werden?

Zur Erinnerung: Die Gesamtqualität des Grundwassers des Oberrheingrabens wird anhand des Anteils der Messstellen ermittelt, an denen der Grenzwert für Trinkwasser überschritten wird. Der Ausgangswert stammt aus dem Jahr 2009, in dem der Grenzwert an 33 % der Messstellen überschritten wurde. Als Prognosewert für 2017 waren 32,5 % festgelegt worden, und der Istwert für 2016 lag bei 40 %. 2016 wurden über die bis dato untersuchten Stoffe hinaus 16 zusätzliche Stoffe berücksichtigt. Hervorzuheben sind die eher konstanten Gehalte in Baden-Württemberg, was eine tendenzielle Verbesserung der Qualität bei einigen Parametern vermuten lässt. Hingegen war im Bereich des Grundwassers nicht die erwartete Gesamtverbesserung der Ressource, sondern eine gegenteilige Entwicklung zu verzeichnen, das heißt eine Verschlechterung der Qualität des Grundwassers des Oberrheingrabens. Der gestiegene Anteil an Stellen, an denen der Trinkwassergrenzwert überschritten wird, lässt sich teilweise mit der gestiegenen Zahl der gemessenen Stoffe erklären. Die nächste Angabe eines Wertes ist für 2025 vorgesehen.

Was die kumulierte Gesamtfläche der Wälder und des Dauergrünlands betrifft, so beträgt der Ausgangswert 1 300 507 Hektar für das Jahr 2012; der Prognosewert für 2017 lag bei 1 297 867 Hektar und der Istwert für 2017 bei 1 288 044 Hektar. Die Verkleinerung der Gesamtfläche der Wälder und des Dauergrünlands hat sich weniger stark verlangsamt als angenommen (ein Unterschied von 9 823 ha). Diese Entwicklung ist teilweise mit der Änderung einer Definition im Zusammenhang mit der Berechnung der Waldflächen auf deutscher Seite zu erklären: Haine werden nicht mehr erfasst (zum Vergleich: das macht für Baden einen Unterschied von 5 000 ha aus). Damit liegt der Wert für den gesamten Oberrhein trotz dieser Veränderungen weiterhin nahe dem Prognosewert. Gleichwohl ist festzustellen, dass sich die Gesamtfläche der Wälder und des Dauergrünlands stärker verringert als hat erwartet.

Die Erweiterung des aktuellen Wissens über die zu verfolgenden Strategien

Eines der im Rahmen dieser Bewertung untersuchten Projekte (das Projekt „ERMES-Rhein“) bestand in einer Situationsanalyse und hatte keine Auswirkungen auf die Gesamtqualität des Grundwassers an sich. Die Rolle der Association pour la Protection de la Nappe Phréatique de la Plaine d'Alsace (Aprona) und ihrer Partner beschränkte sich darauf, die öffentlichen Institutionen zu beraten. Zu diesem Zweck wurden Letzteren Instrumente zur Entscheidungsunterstützung bereitgestellt, damit sie sich gezielt der Problematik annehmen

und Handlungsansätze zur Wiederherstellung der Wasserqualität und zum Schutz des Grundwassers festlegen können. Die Intervention des Interreg-Programms kann somit als ein Impulsgeber für regionale Partnerschaften und ehrgeizige Programme für die Verbesserung der Gesamtqualität des Grundwassers im Oberrheingraben betrachtet werden, da es durch diese Intervention möglich wurde, die Stellungnahmen von Fachleuten zu diesem Thema einzuholen und zusammenzuführen, um sich des Problems effektiver annehmen zu können. Auch das Projekt „Navegbo“ strebte nicht an, direkt den natürlichen Zustand der Böden zu verbessern. Stattdessen beschränkte es sich darauf, die Zielgruppen für das Thema zu sensibilisieren, indem der aktuelle Wissensstand über Biozide verbessert und Lösungen vorgeschlagen wurden, mit denen sich ihr Einsatz und ihr Eintrag in das Grundwasser verringern lassen.

Was die kumulierte Gesamtfläche der Wälder und des Dauergrünlands betrifft, so verfügen wir noch nicht über die Ergebnisse des Projekts „Ecoserv“ zur Größe der im Rahmen des Projekts geförderten Flächen. Die tatsächliche Wirkung wird sich messen lassen, wenn die von der Universität Koblenz-Landau und ihren Partnern erarbeiteten Strategien umgesetzt wurden, was nicht zu den im Rahmen des Interreg-V-Projekts vorgesehenen Tätigkeiten der Partnerschaft zählte.

Daher wäre es verfrüht, die Auswirkung der Projekte „Ermes-Rhin“, „Navegbo“ und „Ecoserv“ auf die Qualität des Grundwassers und auf die kumulierte Gesamtfläche der Wälder und des Dauergrünlands schon jetzt zu bewerten. Da diese Projekte auf einen längeren Zeitraum ausgerichtet sind und ihre Langzeitwirkung zu berücksichtigen ist, wird sich ihre Bedeutung erst in einigen Jahren feststellen lassen.

- ❖ Welches waren die programminternen Faktoren, die es ermöglicht haben/die es hätten ermöglichen können, die entsprechenden Werte zu erreichen?

Ein durch Interreg ermöglichter strukturierter Rahmen für eine Stärkung der Partnerschaften

Bezüglich der Projekte „Ermes-Rhin“ und „Navegbo“ haben die Befragten erwähnt, dass der von Interreg geschaffene Rahmen für eine bessere Produktivität gesorgt hat, da durch die Intervention von Interreg die Kommunikation erleichtert wurde und auf diese Weise eine einhellige Einschätzung der Herausforderungen möglich war. Auch die Interdisziplinarität der Projekte hat dazu geführt, dass den Herausforderungen besser Rechnung getragen wurde. Mehrere Befragte haben ferner betont, dass Interreg trotz der Vielfalt der beteiligten öffentlichen und privaten Akteure eine gut strukturierte und institutionalisierte Partnerschaft auf europäischer Ebene gewährleistet hat.

Schließlich haben alle Befragten einvernehmlich angegeben, dass der Fördersatz angesichts der Höhe der für die Durchführung ihrer Arbeiten notwendigen Ausgaben für einen echten

Hebeleffekt gesorgt hat. Für einige Partner ist es genau dieser Faktor, der für ihre Beteiligung an dem jeweiligen Projekt maßgeblich bzw. die Voraussetzung hierfür war.

- ❖ Welches waren die programminternen Faktoren, die gegebenenfalls eine einschränkende Wirkung gehabt haben?

Administrative und zeitliche Sachzwänge

Alle Befragten haben einmütig angegeben, dass der klar festgelegte Rahmen von Interreg im Gegenzug mit einem erheblichen Aufwand durch administrative Sachzwänge einherging. Einige Befragte stellten fest, dass diese Sachzwänge ihre Produktivität stark beeinträchtigt haben; dabei handelte es sich vor allem um kleine Strukturen mit einem begrenzten Personalbestand. Andere Befragte hätten sich eine zusätzliche Unterstützung bei den Übersetzungen gewünscht, um Missverständnisse auf der jeweils anderen Seite zu vermeiden. Ebenfalls erwähnt wurde der Nachteil, mehrere Ansprechpartner beim Interreg-Programm zu haben, die die Projekte betreuen und dabei für eine effiziente Begleitung und Kontrolle sorgen.

Zu diesen ersten Sachzwängen auf administrativer Ebene kommen zeitliche Sachzwänge hinzu. Einige Befragte haben ihr Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, dass die Projektdauer zu kurz ist, um die eigenen Ziele vollständig zu verwirklichen. Andere, wie etwa das Projekt „Aprona“, haben beklagt, dass die Zeit für die Erstellung des Kostenplans zu knapp bemessen ist. Aufgrund dieses zeitlichen Sachzwangs ist nicht immer sichergestellt, ob die Akteure in der Lage sind, die Outputs zu erreichen, wobei sich die Akteure gleichzeitig dazu veranlasst sehen können, der Quantität den Vorzug vor der Qualität zu geben.

Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Schwierigkeiten, die einige Projektträger haben, Partner jenseits der Landesgrenzen zu finden. Einige tun sich schwer damit zu erkennen, worin der Nutzen einer kontinuierlichen Suche nach neuen Partnern liegen soll: Nach Ansicht dieser Projektträger wäre es von größerem Vorteil für Interreg, die bereits existierenden Partnerschaften zu intensivieren. Ebenfalls erwähnt wurden die langen Bearbeitungszeiten im Zusammenhang mit den Auszahlungsanträgen und den anschließenden Zahlungsanweisungen.

- ❖ Welches waren die programmexternen Faktoren, die es ermöglicht haben/die es hätten ermöglichen können², die entsprechenden Werte zu erreichen?

Die bereits vorhandenen grenzüberschreitenden Kapazitäten als Einflussfaktoren für eine bessere Koordination

Bei den Projekten „Ermes-Rhin“, „Ecoserv“ und „Navegbo“ konnte die ganz überwiegende Zahl der Akteure auf bereits vorhandene grenzüberschreitende Kapazitäten zurückgreifen, die aus einigen bereits seit Langem bestehenden Partnerschaften und früheren Erfahrungen mit dem Interreg-Programm hervorgegangen sind. Diese externen Faktoren haben definitiv zu einer besseren Koordination zwischen den Partnern geführt und zum Erfolg der Projekte beigetragen. Der Erfolg der Projekte kann darüber hinaus auch der Zusammenarbeit der Beteiligten zugeschrieben werden (Bundesländer, Gebietskörperschaften, Akteure in der Landwirtschaft, staatliche Stellen, Universitäten etc.). Schließlich hat die aufgrund der Pandemie schneller vorangetriebene Digitalisierung den Fortbestand der Projekte ermöglicht.

- ❖ Welches waren die programmexternen Faktoren, die gegebenenfalls eine einschränkende Wirkung auf den Ablauf der Interreg-Projekte gehabt haben?

Differenzierte Ansätze aufgrund der Vielfalt der grenzüberschreitenden institutionellen Landschaft

Mit Ausnahme des Projekts „Ermes-Rhin“, das 2018 beendet wurde, waren die Auswirkungen der Pandemie im Zusammenhang mit der Durchführung von Veranstaltungen und der entsprechenden Werbung sowie bei der Häufigkeit der Austausche zwischen den Akteuren der Projekte „Ecoserv“ und „Navegbo“ spürbar.

Die meisten externen Faktoren mit einer einschränkenden Wirkung waren beim Projekt „Ecoserv“ zu verzeichnen. Hier machte sich die unterschiedliche Organisation der Staaten (Zentralstaat, Bundesstaat) – auch wenn dies bei jeder interregionalen Partnerschaft der Fall ist – bei den Akteuren besonders bemerkbar und hatte Auswirkungen auf ihre Kommunikation. Dies hatte zur Folge, dass in den jeweiligen Ländern die Problematik unterschiedlich angegangen wurde und es verschiedene Erwartungen gab.

² Falls es nicht möglich ist, dies mit Sicherheit festzustellen, weil zum Beispiel die Instrumente für eine entsprechende Bewertung unzureichend sind

- ❖ Abschließend stellt sich die Frage: Hat das Programm zur Verbesserung der Qualität der Ökosystemdienstleistungen am Oberrhein beigetragen?

Erfolgversprechende Anfänge

Letztendlich waren die Projekte „Ermes-Rhin“, „Ecoserv“ und „Navegbo“ die Wegbereiter für eine unmittelbare Verbesserung der Qualität der Ökosystemdienstleistungen am Oberrhein. Während es verfrüht wäre, Schlussfolgerungen zur langfristigen Wirkung dieser Projekte zu ziehen, lässt sich jedoch bereits jetzt feststellen, dass ihnen folgende Verdienste zukommen: Sie haben Handlungsansätze und Strategien für die kommenden Jahre definiert, die Beteiligten und die Öffentlichkeit durch eine sehr umfangreiche Verbreitung der Ergebnisse ihrer Untersuchungen für die jeweiligen Themen sensibilisiert und das Wissen über Ökosystemdienstleistungen sowie über Biozide und sonstige Schadstoffe im Grundwasser erweitert. In jedem Fall aber haben die Befragten einhellig zum Ausdruck gebracht, dass sie gerne mehr Zeit gehabt hätten, um die Durchführung ihrer Projekte noch erfolgreicher zu gestalten und um den Verwaltungsaufwand besser bewältigen zu können. Abgesehen von diesen wenigen Einschränkungen fällt die Bilanz insgesamt positiv aus. Aus dieser Bilanz geht Folgendes hervor:

- Waren bislang auf Seiten der Akteure noch keine grenzüberschreitenden Kapazitäten vorhanden, hat das Programm Interreg V einen Aufbau solcher Kapazitäten erleichtert, indem das Wissen der Akteure über die Verwaltungssysteme und Denkweisen der jeweiligen Nachbarn erweitert und zugleich die entsprechenden Netzwerke ausgebaut wurden. Die Zusammenarbeit zwischen den sich entsprechenden Strukturen auf französischer, deutscher und Schweizer Seite ist nun enger und nachhaltiger.
- Die Förderung durch Interreg entfaltet einen echten Hebeleffekt und ermöglicht die Umsetzung von Maßnahmen, die ohne diese finanzielle Unterstützung nicht zustande gekommen wären.
- Durch die bereichsübergreifenden wissenschaftlichen Kenntnisse sind eine bessere Herangehensweise an die Herausforderungen und ein Austausch von bewährten Verfahren für die Auswertung und Auslegung der Daten möglich.
- Die administrativen Hindernisse verschwinden nach und nach.
- Die Akteure, die sich an dem Programm beteiligt haben, wissen über die späteren Etappen der Projekte Bescheid, die zur Renaturierung des Oberrheins führen.
- Es hat eine echte politische Mobilisierung stattgefunden, um die Wiederherstellung der Qualität des Grundwassers zu beschleunigen.
- Die Präsenz von Bioindikator-Arten kommt anderen Tier- und Pflanzenarten zugute. Die Verbesserung ihres Lebensraums durch die Interreg-Projekte wirkt sich positiv auf die Dienstleistungen des Ökosystems aus (Filtern, Reinigung, Bestäubung, Luftqualität etc.).

II. Die Gesamtwirkung des Programms für den Schutz der Biodiversität

Durch die Zwischen- und Abschlussberichte sowie die Interviews konnten weitere Wirkungen (unabhängig von den Ergebnisindikatoren) identifiziert werden.

- ❖ Welches waren die programminternen Faktoren, die ganz allgemein eine weitere Wirkung für das Erreichen der spezifischen Ziele 4 und 5 hatten?

Eine Vielzahl interner Faktoren, die eine weitere Wirkung für das Erreichen der SZ 4 und 5 hatten

Über die SZ 4 und 5 hinaus haben es die Interreg-Projekte ermöglicht, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiterzuentwickeln und zu verstärken. In diesem Zusammenhang wird der grenzüberschreitende Austausch von den Projektträgern und ihren Partnern explizit als Bereicherung betrachtet: Er eröffnet die Möglichkeit, wissenschaftliche Kenntnisse und Ausrüstung auszutauschen, Methoden zu vereinheitlichen, Best Practices vom Nachbarn zu übernehmen und gemeinsame wissenschaftliche Publikationen zu erarbeiten. Des Weiteren ergeben sich durch die Interdisziplinarität der Projekte Möglichkeiten zur gegenseitigen Ergänzung, wodurch sich der Schmetterlingseffekt der Interreg-Projekte noch verstärkt. Andererseits wird durch die Projekte sowohl eine Zusammenführung von Wissen über die Biodiversität am Oberrhein und von diesbezüglichen Empfehlungen für die Zukunft unterstützt als auch eine Arbeit an der Prävention in beiden Ländern gefördert, da die Schadstoffe nicht an der Grenze Halt machen.

Die im Rahmen der Interreg-Projekte durchgeführten Studien werden umfangreich veröffentlicht und verbreitet, sodass sie in den einzelnen Ländern Anwendung finden. Vor allem im Elsass wird durch die DREAL eine Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen der nationalen und der lokalen Ebene koordiniert, um konkrete Lösungen zu finden. Zusätzlich zu ihrer Verbreitung in wissenschaftlichen Kreisen werden die Studien in den Medien bekannt gemacht, sodass die breite Öffentlichkeit erreicht und für die jeweiligen Themen sensibilisiert wird.

Die Kooperationen zwischen drei Ländern (Frankreich, Schweiz und Deutschland) rechtfertigt die Einrichtung trinationaler Forschungszentren, was noch über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinausgeht. Darüber hinaus eröffnet das Interreg-Programm die Möglichkeit, Kooperationen zu entwickeln, die diesen Rahmen überschreiten und nach der anfänglichen Förderperiode fortgeführt werden. Schließlich entscheiden sich einige Projektträger und Partner angesichts der positiven Ergebnisse der Projekte, ihre Zusammenarbeit im Rahmen der nächsten Interreg-Förderperiode (2021-27) fortzusetzen, um ihre Ergebnisse weiter auszubauen.

- ❖ Wie stellt sich die Gesamtsituation bei der Biodiversität in der Oberrheinregion nach Ansicht der befragten Akteure dar?

Eine schlechte Gesamtsituation bei der Biodiversität am Oberrhein aufgrund externer Faktoren

Am Oberrhein stellt sich die allgemeine Situation bei der Biodiversität insgesamt schlecht dar. Maßgeblich sind in diesem Kontext mehrere Faktoren, unter denen jedoch der Klimawandel hervorragt, da durch ihn mehrere andere Naturereignisse verursacht werden, wie zum Beispiel Trockenheit und Hochwasser. Darüber hinaus führt der Verkehr auf dem Rhein und in der Region Basel zu zahlreichen Umweltverschmutzungen und zum Auftreten neuer Störfaktoren (wie etwa Krankheiten und Pilze), die die Biodiversität in der grenzüberschreitenden Region am Rhein beeinträchtigen. Auch die Intensivierung der Landwirtschaft in der Region trägt zur Zerstörung der Biodiversität bei. Schließlich wird die Biodiversität durch die zunehmende Urbanisierung gefährdet: Der Bau neuer Wohnungen und der Ausbau des Verkehrsnetzes bedrohen die in der Region lebenden Tier- und Pflanzenarten sowie die Wasserqualität.

- ❖ Welches sind nach Ansicht der befragten Akteure die programmexternen Faktoren bzw. die neben Interreg existierenden Programme, die einen Einfluss auf die Situation bei der Biodiversität am Oberrhein haben können?

Die Programme, die eingeführt wurden, um die Situation bei der Biodiversität am Oberrhein zu verbessern

In der Oberrheinregion wurden mehrere Programme eingerichtet, um die Situation bei der Biodiversität zu verbessern.

Auf der Ebene der Europäischen Union kommt das Programm LIFE (Finanzierungsinstrument für die Umwelt) am Oberrhein zum Beispiel durch das Projekt „Ile du Rohrschollen“ zum Tragen, das zum Ziel hat, die Auendynamik am Rhein wiederherzustellen, was sich positiv auf die Wälder und die Erhaltung bestimmter Feuchtgebiete auswirken würde.

Auch auf nationaler Ebene werden Initiativen verfolgt. Mit dem Bundesprogramm „Blaues Band Deutschland“, einer gemeinsamen Initiative von Bundesverkehrsministerium und Bundesumweltministerium, werden Fördermittel bereitgestellt, um Fließgewässer zu renaturieren und neue Lebensräume für die Tier- und Pflanzenwelt zu schaffen. Auch in Frankreich schließen sich nationale und lokale Akteure zusammen, um Programme zum Schutz der Biodiversität einzurichten.

Auf lokaler Ebene schließlich werden Vereinbarungen abgeschlossen, die zum Ziel haben, die Qualität der Biodiversität in einer bestimmten Region zu verbessern. Zu nennen ist hier

der „Contrat de solutions en faveur de la qualité de la nappe phréatique d’Alsace et des aquifères du Sundgau“ (Vertrag über die Entwicklung von Lösungen zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers im Elsass und der Grundwasserleiter im Sundgau), an dem Präfekten, Unternehmen und Gewerkschaften beteiligt sind. Diese Vereinbarung hat zum Ziel, den Trend einer zunehmenden Belastung des Grundwassers mit Pestiziden umzukehren. Auch Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz entwickeln kleinere Programme, die allerdings im Wesentlichen auf die Kommunikation und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für diese Themen ausgerichtet sind.

Fazit

Die vorliegende Wirkungsanalyse macht deutlich, wie wertvoll das Interreg-Programm für den Schutz der Biodiversität am Oberrhein ist. Sowohl beim SZ 4 als auch beim SZ 5 ist ein Hebeleffekt des Programms zu erkennen, da es ihm durch seine finanzielle Unterstützung gelingt, eine Projektdynamik zu erzeugen, die die Akteure zusammenführt. Auch wenn das Programm nicht immer direkt eine seinen Zielen entsprechende Wirkung auf die Ergebnisindikatoren zu entfalten scheint, stößt es doch eine Entwicklung an, deren Ergebnisse dann zu einem späteren Zeitpunkt beobachtet werden können. Festzustellen ist nämlich, dass das Programm zu einer besseren grenzüberschreitenden Koordination zwischen den Akteuren beiträgt, die sich für die Biodiversität einsetzen. Darüber hinaus ist es durch das Programm möglich geworden, Bestandsaufnahmen zur Biodiversität und zu den Gesamtflächen vorzunehmen sowie Strategien und Instrumente zu entwickeln, die nicht nur für alle Akteure am Oberrhein von Nutzen sein werden, sondern auch jeweils auf nationaler Ebene verbreitet werden sollen, sodass sie eine weiterreichende Wirkung entfalten können. Schließlich lässt sich auch die Wirkung der gesamten Kommunikation rund um alle Projekte schwer quantifizieren. Gleichwohl ist von einer zunehmenden Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema Biodiversität auszugehen.

Zu bedenken ist hier jedoch, dass einige programminterne Faktoren die Wirkung des Programms mindern. Das Programm erfordert auf Seiten der Partner umfangreiche Ressourcen und beinhaltet einige unflexible Regelungen und Sachzwänge, die die Projektverwaltung erschweren. Vor allem die Problematik der Liquidität ist ein Aspekt, der in den Ausführungen der Vereine, deren Besonderheiten vom Programm nicht ausreichend berücksichtigt werden, regelmäßig genannt wird. Dieser Sachverhalt hält eine ganze Reihe von Akteuren davon ab, das Programm zu nutzen, und er schreckt davon ab, bestimmte Initiativen für die Biodiversität umzusetzen.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang des Weiteren, dass auch programmexterne Faktoren eine Wirkung bei diesem Thema entfalten. Einige Projekte bringen Akteure aus früheren Partnerschaften zusammen, die es bereits vor dem Programm gegeben hat. Das lässt den Schluss zu, dass das Programm die Zusammenarbeit der Akteure zwar beschleunigen kann, es jedoch keine *Conditio sine qua non* für eine solche Kooperation darstellt.

Schließlich ist festzuhalten, dass die meisten Projekte, mit denen wir uns befasst haben, mit der Covid-19-Pandemie konfrontiert waren, die zur Folge hatte, dass die Durchführung einiger Maßnahmen verschoben bzw. sogar verhindert wurde, was die Gesamtwirkung des Programms erheblich mindert. Nach zwei Jahren Pandemie sind die verschiedenen Akteure inzwischen in der Lage, sich an die neuen Arbeitsbedingungen anzupassen, die durch die Pandemie zwangsläufig entstanden sind. Dementsprechend eröffnen sich neue Perspektiven für Kooperationen zum Schutz der Biodiversität am Oberrhein.