

# Ex-post-Evaluierung – Ukraine

## >>> Projekt der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI)

**IKI-Förderbereich:** Förderbereich 3: Erhalt natürlicher Kohlenstoffsinken

**Projekt:** Vermeidung von Treibhausgasemissionen durch Renaturierung und nachhaltiges Management von Mooren in der Ukraine.

BMUB-Referenz 09\_III\_009\_UKR\_K\_Moor Renaturierung, Projektnr. 25103

**Projekträger:** Royal Society for the Protection of Birds (RSPB)

**Projektlaufzeit:** 01.12.2009 bis 31.12.2014



### Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

		Plan	Ist
Gesamtkosten	Mio. EUR	5,126	2,678
Eigenbeitrag	Mio. EUR	0,226	0,226
Finanzierung	Mio. EUR	4,900	2,452
davon IKI-Mittel	Mio. EUR	4,900	2,452

**Kurzbeschreibung:** Das Projekt sah vor, die Renaturierung von Torfmoorflächen in der Ukraine finanziell zu fördern, um Kohlenstoff im Moor zu binden, Waldbrände zu vermeiden und die biologische Vielfalt der teilweise degradierten Flächen zu verbessern. Zudem sollten Einnahmen aus CO<sub>2</sub>-Zertifikaten generiert werden, um die Wiedervernässung der Moore auch auf privaten Flächen attraktiv zu machen. Ursprünglich sollten 30.000 ha drainierte Moorfläche wiedervernässt werden. Aufgrund von unterschiedlichen Durchführungsproblemen wurden die Ziele jedoch bald deutlich reduziert und die Projektlaufzeit verlängert. Diese Anpassungen reichten jedoch auch nicht aus, um das Projekt erfolgreich abzuschließen. Letztendlich wurde das Projekt nach dem Erstellen von Pilotstudien durch den Projektträger, ohne tatsächliche Vernässungen abgebrochen.

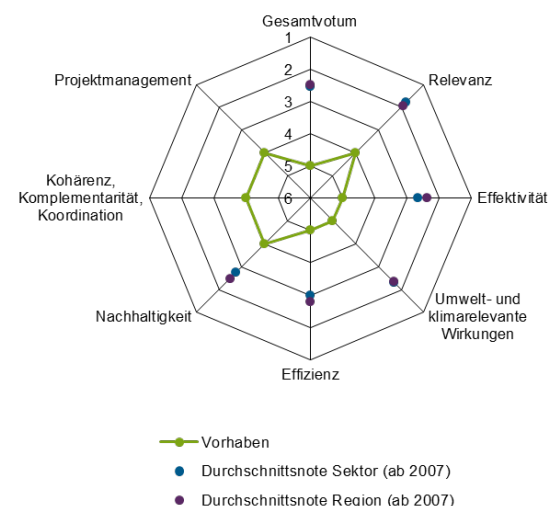
**Zielsystem:** Projektziele waren (i) die dauerhafte Wiedervernässung und Bewirtschaftung von gefährdeten Niedermoorarten (20.000 ha, im Projektverlauf angepasst auf 10.000 ha), (ii) Schaffung von nachhaltigen finanziellen Anreizen für Moorwiedervernässung (vor allem durch Verkauf von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten). Oberziele waren (i) vermiedene CO<sub>2</sub>-Emissionen in einer Größenordnung von 200.000t/Jahr (nach Anpassung 40.000t/a), (ii) die Replikation des Vorhabens auf weiteren Flächen (20.000 ha nach Anpassung) und (iii) die Förderung der Biodiversität.

**Zielgruppe:** Private, genossenschaftliche und staatliche Besitzer der drainierten Mooregebiete. Ein globaler Nutzen hätte sich bei Zielerreichung aus der CO<sub>2</sub>-Minderung, die zur Reduzierung des Klimawandels beiträgt, sowie aus der Förderung der Biodiversität ergeben.

### Gesamtvotum: Note 5

**Begründung:** Es handelte sich um die ambitionierte Weiterentwicklung eines innovativen und erfolgreichen Vorhabens im Nachbarland Weißrussland (BMUB-Referenz 08\_II\_026\_BLR). Die Verminderung von Treibhausgasemissionen trat in der Ukraine nicht ein, da trotz intensiver Bemühungen und Investitionen keine Flächen wiedervernässt wurden. Die technische, sozioökonomische und institutionelle Komplexität der Situation wurde erst im Verlauf der Durchführung für die Projektbeteiligten deutlich. Es wurden Kapazitäten im planerischen, umweltpolitischen und akademischen Bereich aufgebaut. Inwiefern diese jedoch nachhaltige Wirkungen erzielen werden, ist unsicher. Das Gesamtprojekt wird daher insgesamt als unbefriedigend bewertet.

**Bemerkenswert:** Das Projekt zeigt exemplarisch auf, wie schwierig die Replizierung erfolgreicher Projekte unter geänderten Vorzeichen ist. Die gut dokumentierten Lessons Learned liefern wichtige Hinweise darauf, welche Faktoren bei der Anpassung vorhandener Konzepte unbedingt beachtet werden sollten.



# Bewertung nach DAC-Kriterien

## Gesamtvotum: Note 5

### *Lessons Learned*

- In der Projektkonzeption wurden die wesentlichen Unterschiede zum Vorgängerprojekt in Weißrussland nicht hinreichend berücksichtigt. Dazu zählen u.a.:
  - Naturräumliche Unterschiede zwischen weißrussischen Moortypen und den flussbegleitenden Mooren in der Ukraine, welche eine aufwändigere technische Planung erfordern.
  - Unterschiede bei der Eigentümerstruktur der zur Wiedervernässung ausgewählten Flächen, die sich in der Ukraine vorwiegend in privater und genossenschaftlicher Hand befinden. Dies schränkte letztlich in Verbindung mit den unterschiedlichen Interessenlagen die Flächenverfügbarkeit ein.
- Die ursprüngliche Zielformulierung fokussierte sich zu stark auf die erwartete direkte CO<sub>2</sub>-Minderung sowie den Verkauf von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten. Die mit dem Emissionshandel verbundenen Risiken lagen außerhalb der Kontrolle der Projektverantwortlichen und die Probleme im europäischen Zertifikate-Handel waren ein gewichtiger Faktor für den Misserfolg des Projekts.
- Bei der Konzeption bzw. Prüfung einer Replikation des Ansatzes sollten die Interessen und Prioritäten der beteiligten Partner genauer analysiert werden. Die divergierenden Zielsetzungen der Projektbeteiligten wurden im Projektverlauf immer deutlicher und führten mit dem geringen Interesse der Grundbesitzer und Gemeinden zu unauflösbaren Interessensgegensätzen.

### **Methodik der Evaluierung**

Die Ex-post-Evaluierung stellt ein Expertenurteil dar und folgt der Methodik einer Kontributionsanalyse. Dabei werden dem Vorhaben Wirkungen durch Plausibilitätsüberlegungen zugeschrieben, die auf der sorgfältigen Analyse von Dokumenten, Daten, Fakten und Eindrücken beruhen. Ursachen für etwaige widersprüchliche Informationen wird nachgegangen, es wird versucht, diese auszuräumen und die Bewertung auf solche Aussagen zu stützen, die – wenn möglich – durch mehrere Informationsquellen bestätigt werden (Triangulation). Der Analyse der Wirkungen liegen angenommene Wirkungszusammenhänge zugrunde, dokumentiert in der bereits bei Projektprüfung entwickelten und ggf. bei Ex-post-Evaluierung aktualisierten Wirkungsmatrix. Im Evaluierungsbericht werden Argumente dargelegt, warum welche Einflussfaktoren für die festgestellten Wirkungen identifiziert wurden und warum das untersuchte Projekt vermutlich welchen Beitrag hatte. Es erfolgt eine Abwägung der Ergebnisse mit vergleichbaren Vorhaben. Eine Evaluierungskonzeption ist der Referenzrahmen für die Evaluierung. Vor der Durchführung der Evaluierung wurden dem Projektträger und einzelnen Beteiligten auf Basis der Dokument- und Literaturstudien spezifizierte Fragenlisten übersandt. Der Evaluierer führte Gespräche mit den verschiedenen am Projekt beteiligten Institutionen und verifizierte Aussagen durch

Literatur und Internetrecherche. Es fand kein Besuch der Projektstandorte und der Zielgruppe statt.

### Ukraine auf einen Blick

	Status Ex-post-Evaluierung
<b>Fläche</b>	603.700 km <sup>2</sup>
<b>Flächennutzung</b>	rd. 1 Mio. ha (1,8 % der Landesfläche) Moorflächen, davon: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 80 % drainiert;</li> <li>• 10 % in naturnahem Zustand, teilweise geschützt;</li> <li>• 300.000 ha landwirtschaftlich genutzt;</li> <li>• 100.000 ha forstwirtschaftlich genutzt.</li> </ul>
<b>Bevölkerungszahl/-wachstum</b>	rd. 45 Mio. Einwohner (2016), Bevölkerungszahl leicht rückläufig (-0,3 % p.a.)
<b>Bruttoinlandsprodukt (BIP)/ BIP-Wachstum pro Kopf</b>	BIP rd. 93 Mrd. USD p.a. nominal (2016); BIP pro Kopf nominal rd. 2.310 USD/Kopf/Jahr bzw. rd. 7.700 USD/Kopf/Jahr gemäß Kaufkraftparität
<b>Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze</b>	6,4 % (2016)
<b>Human Development Index</b>	0,743: entspricht Rang 84 weltweit (2016)
<b>CO<sub>2</sub> Ausstoß pro Kopf</b>	5,4 Tonnen(t) CO <sub>2</sub> pro Kopf und Jahr

Quellen: <http://databank.worldbank.org/data/> und <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>

### Rahmenbedingungen, Einordnung von Projekt und Projektmaßnahmen

Ein großer Teil der ukrainischen Moore wurde zu Zeiten der Sowjetunion zwischen 1950 und 1980 trockengelegt (drainiert), um die Flächen wirtschaftlich nutzbar zu machen. Wirtschaftsformen, die teilweise bis heute erhalten geblieben sind, umfassen den Torfabbau sowie die land- und forstwirtschaftliche Nutzung. Allerdings gibt es heute viele degradierte Flächen, die durch Torfzersetzung und wiederkehrende, schwer löschrare Moorbrände erhebliche Mengen CO<sub>2</sub>-Äquivalente (CO<sub>2</sub>-eq) emittieren. Da die Brände ferner radioaktive Partikel aufwirbeln und großflächig neu verteilen können, bergen sie in den vom Fallout des Tschernobyl-Unfalls besonders betroffenen Landesteilen erhebliche gesundheitliche Risiken.

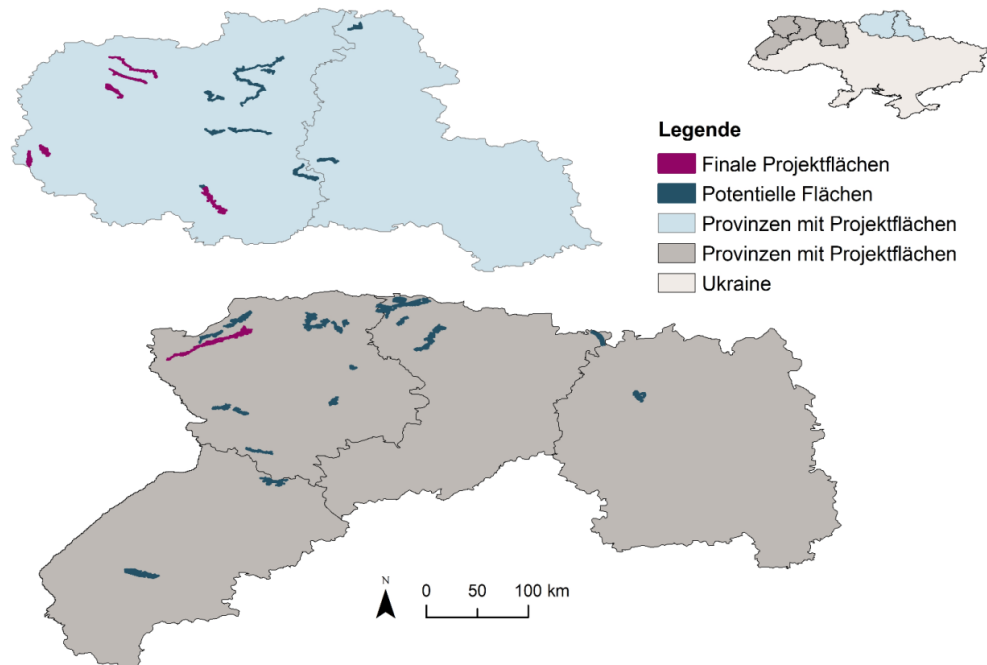
Die ursprüngliche Projektkonzeption sah deshalb die Finanzierung der Wiedervernässung von zunächst 30.000 ha Moorflächen vor, um eine langfristige Bindung des Kohlenstoffs und eine Förderung der lokalen Biodiversität zu ermöglichen. Dafür sollten Drainagekanäle durch Schleusen und Verschüttungen blockiert werden, wofür 2.257.000 EUR als Anschubfinanzierung vorgesehen waren. Durch die Etablierung einer spezifischen Emissionsberechnungsmethode in Verbindung mit einem Monitoringsystem sollte dann die Vermarktung von Kohlenstoffzertifikaten für vermiedene Emissionen gefördert werden, um so eine längerfristige Finanzierung der Vernässung zu ermöglichen. Vorbereitungsmaßnahmen und begleitende wissenschaftliche Studien wurden mit 531.000 EUR veranschlagt. Durch diese sollten die konzeptionellen Voraussetzungen und eine geeignete Datengrundlage für das Moormanagement geschaffen werden. Das Projekt baute dabei auf den Erfahrungen eines erfolgreichen Vorgängerprojekts in Weißrussland auf (BMU-Referenz 08\_II\_026\_BLR, UKR\_K\_RSPB Torfmoore IIC53), hatte jedoch mit deutlich größeren operativen Schwierigkeiten zu kämpfen.

Projekträger war die britische Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) bzw. deren Partner USPB (Ukrainian Society for the Protection of Birds) und die ICDU (Institute for Community Development in Ukraine). In die Umsetzung waren zahlreiche Einrichtungen eingebunden, insbesondere die Universität Greifswald, die Michael Succow Stiftung, die Akademie der Wissenschaften, das Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung und die internationale Beratungsfirma Mott McDonald, die als Planungsconsultant arbeitete. Die ukrainische Regierung war über das Umweltministerium und regionale Behörden eingebunden, die sowohl die politische Steuerung als auch die lokalen Planungs- und Genehmigungsprozesse leiteten.

Das Projekt begann offiziell am 01.12.2009 und lief formal am 31.12.2012 aus. Innerhalb des Projekts kam es zu erheblichen Verzögerungen, da u.a. die Qualität der ursprünglichen Datengrundlage für die Planungen der Wiedervernässung nicht ausreichte. Eine Verlängerung der Projektlaufzeit wurde vom Projekträger RSPB formal am 22.11.2012 bei der KfW beantragt. Am 28.11.2012 hat die KfW wiederum dem BMU einen Änderungsantrag eingereicht und am 22.01.2013 noch einmal konkretisiert. Das BMU stimmte der Verlängerung um 2 Jahre am 09.04.2013 zu. Am 23.05.2013 teilte RSPB der KfW jedoch mündlich mit, dass sie nach einem internen Risikoscreening das Projekt für nicht mehr durchführbar hielt. Ausschlaggebend dafür war, dass die geplante Höhe der Wasserstände nicht erreicht und keine Emissionszertifikate generiert werden konnten. Ferner wuchsen aufgrund der Planungsunsicherheit die Unstimmigkeiten zwischen den Projektpartnern. Am 14.06.2013 beantragte RSPB dann einen Projektabbruch, der am 23.07.2013 mit einem offiziellen Schreiben von der KfW an das IKI-Programmbüro formalisiert wurde. Diesem wurde vom BMU am 13.05.2015 per E-Mail zugestimmt. Ein Aufhebungsvertrag zwischen der KfW und RSPB wurde am 27.11.2015 unterzeichnet. Bis zu diesem Zeitpunkt konnte lediglich die Methodenentwicklung und umfangreiche Planungsschritte realisiert werden, wofür insgesamt 2,678 Mio. Euro aus BMU- und RSPB- Mitteln verwendet wurden.

## Karte des Projektgebiets

Abbildung 1: für die Wiedernässung vorgesehen Projektgebiete



Quelle: Darstellung des Projektträgers

## Relevanz

Die Interventionslogik des vorliegenden Projektes sah vor, über eine Anschubfinanzierung größere Moorflächen zu vernässen und die Erfassung der positiven Wirkungen in Bezug auf Treibhausgasemissionen und die Veränderung der Flora und Fauna durch die Regierung zu fördern. Dabei sollte die Entwicklung eines international anerkannten Maßes für die Berechnung der Reduzierung von Treibhausgasemissionen durch die Wiedervernässung von Mooren ermöglicht werden. Auf Basis dieses Standards sollten dann CO<sub>2</sub>-Zertifikate generiert und verkauft werden, um die Erlöse wiederum in die Wiedervernässung weiterer Moorflächen zu investieren. Zudem sollten nachhaltige Einkommensmöglichkeiten auf den Moorflächen (Heu- und Biomassenutzung) gefördert werden.

Grundsätzlich erscheint diese Interventionslogik schlüssig, allerdings wurden zu viele erfolgskritische Annahmen getroffen, die letztendlich zu optimistisch waren und somit wesentlich zum Scheitern des Projektes beitrugen. Dazu zählen u.a. eine Überschätzung des Treibhausgasgehaltes der Böden und der Treibhausgasemissionen vor und nach Wiedervernässung durch das Projekt. Ferner wurde die Möglichkeit, einen schnellen und anerkannten Maßstab für Emissionsminderungen zu entwickeln, überschätzt. Die vielleicht ausschlaggebende Fehleinschätzung war jedoch die zu positive Bewertung der Entwicklung des Marktes für CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikate, der letztlich die Nachfrage generieren sollte, um die nachhaltige Wirtschaftlichkeit der Wiedervernässungen zu garantieren. Durch den Preisverfall und die fehlende Einkommensgenerierung konnten die not-

wendigen (privaten) Stakeholder nicht überzeugt werden, ihre Flächen für eine Renaturierung bereitzustellen. Hinzu kamen spezifische Rahmenbedingungen vor Ort, die vor Projektbeginn nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Aufgrund der naturräumlichen Vielfalt ist eine Identifizierung geeigneter Renaturierungsflächen zunächst technisch anspruchsvoller gewesen als in Weißrussland, da die Topographie eine andere ist und die ukrainischen Moorflächen durch mehr Gefälle geprägt sind, da sie öfter an Flüssen und Bächen liegen. Ferner wurde die Qualität der vorhandenen Daten für die Planungsprozesse zu positiv bewertet.

Die Projektträger und Partner scheinen jedoch grundsätzlich geeignet, um Renaturierungsprojekte degradierter Moorflächen in der Ukraine umzusetzen. Die ukrainische Partnerorganisation USPB der *Royal Society for the Protection of Birds* verfügte zum Zeitpunkt der Projektkonzeption bereits über praktische Erfahrungen im Bereich der Renaturierung von Moorflächen, die sie mit dem BMU für UNDP und die Darwin Initiative des UK sammeln konnte. ICDU, eine Institution der Zusammenarbeit und Organisation ländlicher Bevölkerungsgruppen in der Ukraine, hatte ferner intensive Kontakte zur Zielgruppe, die sie in den vielen nationalen Projekten etabliert und seitdem kontinuierlich durch die Beschäftigung lokaler Verbindungspersonen gepflegt hatte. Die beteiligten Wissenschaftspartner, wie beispielsweise die Succow Stiftung, hatten fundierte Kenntnisse in der Ökologie und Renaturierung von Mooren, die eine technische Grundlagenarbeit ermöglichten. Generell ist es jedoch fragwürdig, ob eine so große Anzahl sehr unterschiedlicher Akteure einer gelungenen Koordination und Implementierung des Vorhabens in der Praxis wirklich dienlich waren. Unter Umständen wäre eine schlankere Partnerstruktur mit einer spezifischeren Zielgruppe günstiger gewesen.

Das Vorhaben und seine Ziele entsprachen nichtsdestotrotz den zentralen Zielkriterien der Internationale Klimaschutzinitiative (IKI). Zentral waren die geplanten indirekten Emissionsreduktionen, die Verbesserung der Kohlenstoffsinkenfunktion der Naturräume und der methodisch-innovative Charakter der Emissionsberechnung, der das Potential hatte, die internationale Arbeit zum Thema Klimawandel positiv zu beeinflussen. Da das Konzept einen Fokus auf die Vergütung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten hatte, wurden allerdings positive ökologische Auswirkungen der Vernässung zum Erhalt der Biodiversität und/oder zur Anpassungsfähigkeit der Naturräume an den Klimawandel konzeptionell nur als Nebenaspkte berücksichtigt. Ferner stimmte das Vorhaben bei Konzeption nur begrenzt mit den nationalen Programmen und Politiken überein (siehe Abschnitt Kohärenz, Komplementarität und Koordination).

Die Relevanz des Vorhabens wird insgesamt als nicht zufriedenstellend bewertet, da zu viele erfolgskritische Annahmen getroffen und Ansätze direkt aus Weißrussland übernommen wurden, ohne die spezifischen Voraussetzungen in der Ukraine ausreichend zu berücksichtigen.

**Relevanz Teilnote: 4**

## Effektivität

Die Erreichung der Projektziele wird wie folgt zusammengefasst:

Indikatoren (nach Anpassung 2013)	Ex-post-Evaluierung
<p>(1) Mindestens 10.000 ha degradierte Moorfläche sind durch das Projekt wiedervernässt und dauerhaft bewirtschaftet.</p> <p>(2) Weitere 10.000 ha sind zur Wiedervernässung vorbereitet.</p>	<p>Beide Ergebnisse wurden nicht erreicht, da eine Wiedervernässung nicht stattfand.</p> <p>26.208 ha degradierte Moorfläche wurde in den Regionen Tschernigow, Rivne und Volyn zur Wiedervernässung ausgewählt. Relevante Daten zur Hydrologie, Geologie und zum Torf wurden für alle Gebiete gesammelt und in ein Geografisches Informationssystem (GIS) überführt. Die Ergebnisse technischer Studien stellen sich wie folgt dar:</p> <p>a) mit den geplanten Wiedervernässungsmaßnahmen kann der gewünschte Wasserstand nicht erreicht werden;</p> <p>b) zusätzliche Wiedervernässungsplanungen sind erforderlich, um diesen Stand zu erreichen.</p>
<p>(3) Die langfristige Finanzierung von Pflegemaßnahmen und die Ausweitung der Moorwiedervernässung sind durch die Vermarktung der Emissionsreduktionen von 10.000 ha Moorfläche, die nach Projektende wiedervernässt werden, sichergestellt.</p>	<p>Dieses Ergebnis wurde nicht erreicht, da eine Wiedervernässung nicht stattfand. Zudem brach 2012 der Markt für Emissionszertifikate zusammen; die Preise pro Tonne CO<sub>2</sub> waren zu niedrig, um angesichts der Transaktionskosten eine Zertifizierung wirtschaftlich zu machen.</p> <p>Eine Analyse zu möglichen Vermarktungsmechanismen für Kohlenstoffzertifikate aus dem Projekt wurde im April 2011 erstellt. Demnach wäre der Verkauf von Kohlenstoffzertifikaten erst ab einem Zertifikatspreis von 13,50 EUR/t und Emissionsreduktionen von 4,5 t CO<sub>2</sub>eq/ha rentabel gewesen. Im EU-Emissionshandel war der Preis 2012/13 auf unter 5 EUR/t gesunken, worunter auch der freiwillige Kompensationsmarkt litt.</p>
<p>(4) Empfehlungen für klimafreundliche Moorwiedervernässung werden der ukrainischen Regierung ausgehändigt.</p>	<p>Dieses Ergebnis wurde nicht erreicht, da eine Wiedervernässung nicht stattfand.</p> <p>Allerdings wurden die Lessons Learned gut dokumentiert und den Behörden zur Verfügung gestellt.</p>
<p>(5) Eine erhöhte biologische Vielfalt auf wiedervernässten Moorflächen wird über das Monitoringssystem nachgewiesen.</p>	<p>Dieses Ergebnis wurde nicht erreicht, da eine Wiedervernässung nicht stattfand.</p> <p>Trotzdem wurde ein System zum Monitoring der Biodiversität auf den Projektflächen inklusive eines entsprechenden Monitoring-Protokolls ausgearbeitet und in die GIS-Datenbank überführt.</p>

Die vier Hauptindikatoren wurden alle nicht erreicht. Weitere 8 Nebenindikatoren, die sich an den einzelnen Handlungsfeldern des Projekts orientierten, wurden ebenfalls im Wesentlichen nicht erreicht. Der Abschlussbericht der KfW an das BMU vom 19.05.2016 geht detaillierter auf weitere geplante und größtenteils nicht umgesetzte Outputs ein, z.B. die Entwicklung eines „Green Investment Scheme“ und Integration der Torfmoorflächen in die BMU Web Life Initiative. Die hier vorliegende Evaluierung geht nicht auf alle Einzeloutputs ein, sondern konzentriert sich auf erzielte und nicht erzielte Wirkungen (Outcome und Impact).

Auch nach einer gelungenen Lokalisierung geeigneter Flächen anhand stringenter Kriterien war eine Umsetzung der geplanten Vernässung schwieriger als in Weißrussland. Grund dafür sind sehr unterschiedliche Interessen und komplizierte Eigentumsverhältnisse der Landbesitzer (überwiegend private und genossenschaftliche Akteure), die eine gemeinsame Entscheidungsfindung erschweren, v.a. auch, weil kein klarer (monetärer) Anreiz eine gemeinsame Kompromissbasis für die Flächenauswahl bilden konnte. Da das Projekt die Zahlung von Pachtgebühren nicht wie ursprünglich geplant mit Projektmitteln finanzieren konnte, mussten Privatlandbesitzer davon überzeugt werden, ihre Fläche wiederzuvernässen. Gleichzeitig konnten bis zu 70% der Privatlandbesitzer keine rechtliche Grundlage für ihren Besitzanspruch vorweisen. Es gab eine Einigung an einigen Standorten eine Wiedervernässung bis zu einem Niveau von durchschnittlich -20 cm vorzunehmen. So hätten die Flächen noch von Traktoren befahren und eine Minderungswirkung von 3-5 t CO<sub>2</sub>/ha/Jahr erreicht werden können. Zuletzt kam es dennoch zum Projektabbruch, da keine langfristige Lösung für den Zugang zu und die nachhaltige Bewirtschaftung der Torfmoorflächen gefunden werden konnte. Letztlich gab es mehrere Misserfolgskriterien: nicht ausreichende finanzielle Anreize für Wiedervernässung und für eine nachhaltige Bewirtschaftung mit Einkommensmöglichkeiten, hoher zusätzlicher und kostenintensiver technischer Daten- und Planungsbedarf, bürokratische Hürden für die Baugenehmigung und ein mangelhaft arbeitendes Bauunternehmen nach langwieriger Ausschreibung.

Was vom Projekt als Output bleiben wird, ist eine umfangreiche Planungsdokumentation, wissenschaftliche Studien sowie eine in Teilen fertig entwickelte Anpassung des in Weißrussland erfolgreich eingeführten GEST-Ansatzes zur Messung der CO<sub>2</sub>-Bilanz unterschiedlicher Moortypen. Darauf aufbauend wurde eine Strategie für das Monitoring der CO<sub>2</sub>-Bilanz in der Ukraine und Weißrussland formuliert. Ferner wurde die Kartierung der Torfbrände auf den Projektflächen zwischen 2000-2010 abgeschlossen und in ein Geografisches Informationssystem (GIS) übertragen.

Der Zielerreichungsgrad des Projekts wird daher als eindeutig unzureichend bewertet.

**Effektivität Teilnote: 5**



## Übergeordnete klima- und umweltrelevante Wirkungen

Die Erreichung der übergeordneten Ziele des Projekts wird wie folgt zusammengefasst:

Indikator	Zielwert Projektprüfung	Ex-post-Evaluierung
(1) Beitrag zur Minderung des Klimawandels durch Minderung von Treibhausgasemissionen/ Erhalt von Kohlenstoffsinken	40.000 t CO <sub>2</sub> -eq/Jahr	Nicht erreicht, kein Beitrag
(2) Erhalt / Förderung von Biodiversität	Die biologische Vielfalt auf wiedervernässten Moorflächen ist erhöht	Nicht erreicht, kein Beitrag
(3) Replikation des Projektes in der Ukraine und anderen Ländern	Angestrebt wurde die Replikation aus Verkaufserlösen von CO <sub>2</sub> -Zertifikaten. Zielwert: 10.000 ha.	Teilweise erreicht: das Vorhaben wird in der Ukraine mit UNDP und EU-Finanzierung repliziert.

Das Projekt konnte keine übergeordneten klima- und umweltrelevanten Wirkungen erzielen. Lediglich die aus dem Projekt zu ziehenden Lehren können für Folgeprojekte positive Lernaspekte darstellen. Es sind keine negativen Wirkungen eingetreten. Insgesamt werden die übergeordneten Wirkungen des Projekts als eindeutig unzureichend eingestuft.

### Übergeordnete klima- und umweltrelevante Wirkungen Teilnote: 5

#### Effizienz

Produktionseffizienz: Obwohl das Projekt keine Vernässungen realisieren konnte, wurde die Hälfte der zur Verfügung stehenden Finanzmittel ausgegeben. Ein Hauptkostenpunkt waren die intensiven Vorbereitungs- und Planungsmaßnahmen, deren Kosten deutlich stiegen, weil die ursprüngliche Datengrundlage zu ungenau war, um darauf aufbauend eine CO<sub>2</sub>-optimierte Wiedervernässung zu konzipieren und umzusetzen. Da Monitoring, Koordination, Forschung und Kommunikation zur Vorbereitung der Hauptmaßnahmen dienen sollten und keine institutionalisierte Weiterverwendung aufweisen, sind sie als eigenständige Investitionen verlorene Kosten.

Die Allokationseffizienz wäre deutlich besser gewesen, wenn man vor Durchführung der technischen Planungsunterlagen Sicherheit über die Landnutzungsrechte für die gewählten Standorte hergestellt hätte. Dann wäre die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung höher gewesen. In Anbetracht der mit erheblichen Mitteln erzielten geringen Wirkungen wird die Effizienz insgesamt als unzureichend bewertet.

#### Effizienz Teilnote: 5

## Nachhaltigkeit

Das Projekt hatte vor allem in der Flächenidentifizierung und -planung eine umfangreiche Studien- und Berichtstätigkeit entwickelt, die sich aber auf die durchführenden Partner konzentrierte und somit in den Behörden vor Ort keine langfristige Schulungswirkung entfalten kann. Dem Träger ist es ferner nicht gelungen, eine Lösung für den langfristigen Zugang zu privatem Land zu finden, um Flächen für die Wiedervernässung zu gewinnen. Nach einer Gesetzesänderung bezüglich der Landnutzung in der Ukraine erwiesen sich Vereinbarungen mit den Gemeinderäten als eine mögliche Lösung für dieses Problem. Schätzungen des Trägers ergaben jedoch, dass diese Option zu teuer und somit auch für das Vorhaben nicht nachhaltig gewesen wäre.

Ob die unter „Effektivität“ erwähnten Outputs auch in Zukunft genutzt, gewartet und weiterentwickelt werden, erscheint zum Zeitpunkt der Evaluierung fragwürdig. Dagegen spricht eine fehlende, dauerhafte institutionelle Verankerung des Themas in den ukrainischen Behörden und bei den beteiligten Projektträgern.

Die Wiedervernässung von Moorflächen in der Ukraine erfolgt, nunmehr mit Finanzierung der EU und UNDP, vorrangig auf staatlichen Flächen, die wesentlich geringere Koordinationsaufwände benötigen. Während der Implementierungszeit wurden verschiedene Ansätze geprüft und die gemachten Erfahrungen in einem „Lessons Learned“-Bericht zusammengefasst, sodass künftige Projekte darauf aufbauen könnten. Somit wurden zumindest Lernerfahrungen über die Komplexität und Schwierigkeiten der Moorreinaturierung an andere Geber und Projekte weitergegeben.

Mangels nachhaltiger Wirkungen und geringem Einfluss auf die nachhaltige Moorbewirtschaftung wird die Nachhaltigkeit als nicht zufriedenstellend bewertet.

### Nachhaltigkeit Teilnote: 4

## Kohärenz, Komplementarität und Koordination

Zum Zeitpunkt der Antragstellung war es für das BMU kein vordergründiges Kriterium, ob sich ein Projektvorschlag in die Strategien des Partnerlandes oder in die EZ-Schwerpunkte einfügte. Vielmehr waren innovative Ansätze für den Klima- und Naturschutz gefordert. Auf nationaler Ebene war das IKI-Vorhaben nicht kohärent mit der ukrainischen Klimaschutzstrategie. Prioritär für die „Low Emission Development Strategy“ der Ukraine sind Reduktionen im Energiesektor (Produktion & Effizienz). Weitere Emissionen sollen u.a. durch verbessertes Abfallmanagement, die Anpassung landwirtschaftlicher Produktionsmethoden und den Erhalt sowie die Wiederaufforstung der Wälder erzielt werden. Die Wiedervernässung von Moorflächen findet sich hingegen nicht in den Strategiepapieren aus Kiew. Die momentanen Schwerpunkte der deutschen EZ in der Ukraine liegen auf der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, Reform des Energiesektors und der Verbesserung von Governance. Umweltschutzvorhaben außerhalb des Energiesektors stellen nur einen sehr kleinen Teil des Portfolios von BMZ und Durchführungsorganisationen dar (u.a. Erhalt von Naturschutzparks) und finden sich so auch fast nicht im IKI-Portfolio wieder, das sich in der Ukraine auch auf den Energiesektor konzentriert. Da sich das Vorhaben politisch nicht verorten lässt, ist es auch nicht komplementär zu den be-

stehenden Aktivitäten der bilateralen Zusammenarbeit im Umweltsektor. Vielmehr handelt es sich hier um einen proaktiven Versuch von deutscher Seite, die positiven Erfahrungen aus den Nachbarländern auch in der Ukraine zu replizieren.

Das Vorhaben war auch nicht kohärent mit den lokalen Wirtschaftsinteressen, bei denen die Torfgewinnung eine gewisse Relevanz besitzt und wofür die eine Drainage der Moore grundlegend ist. Im zunehmenden Maße gehen Torf-Exporte aus der Ukraine auch nach Deutschland und andere westeuropäische Länder, wo die Nutzung von Torf tendenziell ebenfalls eine höhere politische Priorität als der Erhalt der vorhandenen Moore genießt. So werden beispielsweise in Deutschland weiterhin jährlich 4-8 Mio. t Torf abgebaut, mit leicht rückläufiger Tendenz.<sup>1</sup>

Insgesamt bewerten wir das Kriterium als noch ausreichend.

### **Kohärenz, Komplementarität und Koordination Teilnote: 4**

#### **Projektmanagement**

Das Projektmanagement durch RSPB/USPB/ICDU war grundsätzlich zweckmäßig zur Erreichung der Projektziele konzipiert und strukturiert. Planung und Steuerung des Vorhabens waren anspruchsvoll und aufwändig in Hinblick auf die Vielzahl beteiligter staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Das Projektmonitoring ist – soweit ersichtlich – umfassend und sorgfältig erfolgt. Das Projekt ist gut dokumentiert und alle wesentlichen Erkenntnisse wurden publiziert.

Allerdings wurden die Problemlösungskompetenzen und -strategien der einzelnen Partner im Verlaufe des zunehmend schwierigen Projekts auf harte Proben gestellt. Durch interne Personal- und Strategieänderungen bei RSPB und aufgrund des herausfordernden Umfelds wurde die anfangs sehr gute Zusammenarbeit im Projektverlauf schlechter, da sich abzeichnete, dass die Projektzeile nicht mehr erreichbar waren und damit auch die Erwartungen der Zielgruppen nicht mehr erfüllt werden konnten. Ferner wurden im Projektmanagement des Durchführungskonsortiums zusätzliche Probleme in der Handhabung von Ausschreibungen und der Koordinierung der implementierenden Institutionen suboptimal gelöst.

Der Projektträger war mit den Herausforderungen in der Konzeptions- und Implementierungsphase überfordert. Positiv anzumerken ist, dass die Erfahrungen ebenso wie die Fehler und Empfehlungen aus dem abgebrochenen Projekt schlüssig und vollständig dokumentiert sind. Die Projektkoordination der zahlreichen ukrainischen, weißrussischen internen und externen Akteure erfolgte primär durch RSPB und USPB und wird insgesamt als noch ausreichend bewertet. Die Partnerseite ebenso wie die KfW wurden kontinuierlich und frühzeitig über die Entwicklungen im Projekt informiert.

Das Projektmanagement wird daher insgesamt mit noch ausreichend bewertet.

#### **Projektmanagement Teilnote: 4**

---

<sup>1</sup> Quelle: Industrieverband Garten (IVG) e.V., Düsseldorf

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BMU</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
<b>CBD</b>	Convention on Biological Diversity Biodiversitätskonvention der UN
<b>CO<sub>2</sub></b>	Kohlendioxid
<b>CO<sub>2</sub>-eq</b>	Kohlenstoffäquivalent, Maßeinheit für Klimawirksamkeit bei UNFCCC
<b>EPE</b>	Ex-post-Evaluierung
<b>FSC</b>	Forest Stewardship Council
<b>FZ</b>	Finanzielle Zusammenarbeit
<b>GEST</b>	Greenhouse Gas Emission Site Type Methode zur Ableitung der Treibhausgasemissionen aus den Vegetationsgesellschaften
<b>GHG</b>	Green house Gas Treibhausgas
<b>GIS</b>	Geografisches Informationssystem
<b>ha</b>	Hektar = 0,01 km <sup>2</sup>
<b>ICDU</b>	Institute for Community Development in Ukraine
<b>IKI</b>	Internationale Klimaschutzinitiative
<b>Mio.</b>	Million
<b>MSS</b>	Michael Succow Stiftung
<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>RSPB</b>	Royal Society for the Protection of Birds
<b>t</b>	Tonne
<b>UkrTorf</b>	Ukrainische Torf(handels)gesellschaft
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>USPB</b>	Ukrainian Society for the Protection of Birds

<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen
<b>VCS</b>	Verified Carbon Standard Zertifizierungsstandard für Kohlenstoffreduktionsmechanismen
<b>WWF</b>	World Wide Fund for Nature
<b>ZALF</b>	Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung

## Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Projekts nach den Kriterien **Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete klima- und umweltrelevante Wirkungen, Kohärenz, Komplementarität und Koordination, Projektmanagement** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt:

<b>Stufe 1</b>	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	das Projekt ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1–3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4–6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

### Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Projekts wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Projekts wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufriedenstellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Projekts wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Projekts bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Projekt damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Projekts ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der sieben Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Projekt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Projekt i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („klima- und umweltrelevante Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.