

Ex-post-Evaluierung – Ukraine

>>>

Sektor: Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentl. Verwaltung (Förderbereich und CRS-Code 15150)

Vorhaben: Förderung der sozialen Infrastruktur (Sozialinvestitionsfonds) (BMZ-Nr. 2005 66 679*), Ukrainischer Sozialinvestitionsfonds (USIF II) (BMZ-Nr. 2009 65 848**)

Träger des Vorhabens: Ukrainian Social Investment Fund (USIF)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2016

	Vorhaben Donezk + Lugansk (Plan)	Vorhaben Donezk + Lugansk (Ist)	Vorhaben Krim (Plan)	Vorhaben Krim (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	7,70	7,80	8,80	8,97
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,70	0,80	0,70	0,82
Finanzierung Mio. EUR	7,00	7,00	8,10	8,15
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	7,00	7,00	8,10	8,15

*) Vorhaben in der Stichprobe 2016 **) Vorhaben in der Stichprobe 2015

Kurzbeschreibung: Bei den oben genannten Vorhaben handelte es sich um multisektorale Programme zur Finanzierung kleinerer Rehabilitierungsmaßnahmen sozialer Infrastruktur (v.a. Schulen, Kindergärten, Einrichtungen medizinischer Grundversorgung, Gemeindezentren und Wasserversorgungssysteme) und vereinzelt auch wirtschaftlicher Infrastruktur (Straßenbau). Die als "Mikroprojekte" bezeichneten Einzelprojekte wurden auf lokaler Ebene partizipativ ausgewählt, geplant und mithilfe des Ukrainischen Sozialinvestitionsfonds (USIF) umgesetzt. Der von der ukrainischen Regierung im Jahr 2000 gegründete USIF fungierte in den Jahren 2002-2008 als Träger eines größeren Weltbank-Projektes, an dessen Konzeption sich die vorliegenden Vorhaben orientierten. Insgesamt wurden in den Jahren 2008-2010 160 Mikroprojekte in der Ostukraine (BMZ-Nr. 2005 66 679) und in den Jahren 2011-2013 124 Mikroprojekte auf der Krim (BMZ-Nr. 2009 65 848) gefördert.

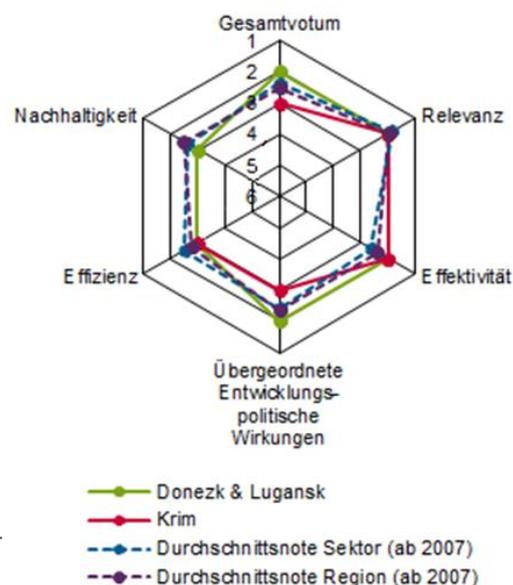
Zielsystem: Die Vorhaben verfolgten eine duale Zielsetzung: 1.) die nachhaltige Nutzung der im Rahmen des Projektes ausgebauten und verbesserten Infrastruktur durch die Bevölkerung in der Projektregion und 2) die Stärkung der lokalen Zivilgesellschaft und Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen auf kommunaler Ebene ohne Schwächung der staatlichen Strukturen (Programmziele). Die Vorhaben sollten damit einen Beitrag zur langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den ländlichen Gebieten der Ukraine sowie zur Verbesserung der generellen Lebensbedingungen der armen Bevölkerung leisten (übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel).

Zielgruppe: Zielgruppe der Vorhaben war die ländliche Bevölkerung in Dörfern und Kleinstädten bis 50.000 Einwohner in den Oblasten Donezk und Lugansk und in der Autonomen Republik Krim.

Gesamtvotum: Note 2 (Donezk und Lugansk), Note 3 (Krim; Nachhaltigkeit nicht bewertbar)

Begründung: Beide Vorhaben waren mit ihrer Ausrichtung auf Regionen, in denen sich ein Teil der Bevölkerung benachteiligt und zurückgesetzt fühlte, und ihrem Ansatz, über die Beteiligung der Gemeinden die veralteten sozialen Einrichtungen zu rehabilitieren, hoch relevant. Die Effektivität beider Vorhaben ist aufgrund der intensiven Nutzung der rehabilitierten Infrastruktur und der engagierten Beteiligung der Gemeinden bei Umsetzung der Vorhaben als gut zu bewerten. Der Impact wird durch die Sezession von Teilen der Projektregion etwas reduziert. Die Nachhaltigkeit des Vorhabens auf der Krim kann in Folge des Anschlusses der Halbinsel an Russland nicht bewertet werden.

Bemerkenswert: Bei Prüfung der Vorhaben war nicht absehbar, dass es in naher Zukunft zu einem Konflikt in der Projektregion kommen könnte, so dass die Vorhaben keine explizit stabilitätsorientierte Zielsetzung hatten. Aus heutiger Sicht ist es bemerkenswert, dass alle der besuchten 15 Projektstandorte auf ukrainisch kontrolliertem Gebiet der Oblaste Donezk und Lugansk in Betrieb sind.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2 (Donezk und Lugansk),

Note 3 (Krim; Nachhaltigkeit nicht bewertbar)

Rahmenbedingungen und Einordnung der Vorhaben:

Die Vorhaben wurden vor Ausbruch des militärischen Konflikts in der Ostukraine und dem Anschluss der Krim an Russland (beides im Frühjahr 2014) durchgeführt. Zum Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierungsmission war das Programmgebiet des ersten Vorhabens, die Oblaste Donezk und Lugansk, de facto in drei Zonen unterteilt: 1.) von der ukrainischen Regierung kontrolliertes Gebiet, 2.) eine Pufferzone zwischen den Fronten und 3.) von Separatisten besetztes Gebiet. In Folge von Sicherheitsbedenken und dem momentanen Status der Krim - völkerrechtlich gehört diese weiterhin zu der Ukraine, wird aber faktisch von Russland kontrolliert - konnte die Evaluierungsmission nur Projektstandorte in dem von der ukrainischen Regierung kontrollierten Gebiet des Oblasts Donezk besuchen.

Relevanz

Der Programmträger Ukrainische Sozialinvestitionsfond (USIF) wurde im Jahr 2000 von der ukrainischen Regierung als eigenständige Non-Profit-Organisation ins Leben gerufen, um zur nationalen Armutsreduzierungsstrategie beizutragen und die Regierung im Bereich der sozialen Reformen zu unterstützen. Der USIF fördert landesweit bedarfsorientierte Maßnahmen zur Rehabilitation und Erweiterung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur insbesondere in ländlichen und kleinstädtischen Gebieten. Den vorliegenden Vorhaben vorausgegangen war die landesweite Finanzierung von Kleinprojekten durch die Weltbank.

Der Ansatz der Vorhaben, in Form von kleinen - folgerichtig als Mikroprojekte (MP) bezeichneten - Einzelprojekten die soziale Infrastruktur in ländlichen und kleinstädtischen Gebieten zu rehabilitieren und dadurch einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung zu leisten, ist unverändert schlüssig. Die soziale Infrastruktur wie Schulen, Kindergärten, Einrichtungen der medizinischen Grundversorgung, Gemeindezentren und Wasserversorgungssysteme, auf deren Rehabilitation die Vorhaben abzielten, stammt in der Programmregion noch aus Zeiten der Sowjetunion, war zum Zeitpunkt der Prüfung etwa 30 bis 40 Jahre alt und in vernachlässigtem Zustand. Dieser entwicklungspolitische Engpass wurde bei der Konzeption der Vorhaben erkannt und im Rahmen dieser angegangen.

Die Vorhaben hatten ursprünglich einen expliziten Armutsbezug, d.h. sie sollten speziell armen Bevölkerungsgruppen zu Gute kommen. Aus diesem Grund wurden basierend auf einem Armutsranking in der ersten Vergaberunde zunächst nur die ärmsten Landkreise¹ gefördert; in einer zweiten Vergaberunde wurden die verbleibenden Mittel losgelöst von den sozio-ökonomischen Charakteristika auf möglichst viele Gemeinden verteilt. Da das Programm auf menschliche Grundbedürfnisse wie Bildung und Gesundheit abzielt und, unabhängig von ihrem Armutsranking, die soziale Infrastruktur in der Mehrzahl der ländlichen Gemeinden in der Ukraine stark defizitär ist, erscheint die Ausweitung des Programms gerechtfertigt.

Neben der Verbesserung der Infrastruktur zielten die Vorhaben darauf ab, die Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen auf kommunaler Ebene zu erhöhen. Im Einklang mit der Arbeitsweise vergleichbarer Sozialinvestitionsfonds in anderen Staaten der ehemaligen Sowjetunion² sah das Programmdesign deshalb vor, dass die Bevölkerung an Auswahl, Vorbereitung und Umsetzung der MP beteiligt wird. Z.B. wählten die Gemeinden Vertreter, die für die Durchführung der MP zuständig waren, und stimmten im Rahmen der Gemeindeversammlung über die Auswahl der umzusetzenden Projekte ab. Die partizipative Zielrichtung des Programms war angemessen, da in Folge des bis 1991 vorherrschenden totalitären

¹ In den zwei Oblasten Donezk und Lugansk wurden drei Landkreise (Rayons) zur Förderung berücksichtigt, auf der Krim vier. Die vier Kreise auf der Krim nahmen Platz 3-7 im Armutsranking ein. Die zwei ärmsten Kreise auf der Halbinsel Krim wurden von der Förderung ausgeschlossen, da diese bereits im Rahmen des Vorgängervorhabens durch die Weltbank gefördert worden waren.

² Siehe z.B. Ex-post-Evaluierung "Georgien Sozialinvestitionsfonds II" (2010)

planwirtschaftlichen Systems die Gemeinden in der Vergangenheit nicht in Planungs- und Verwaltungsprozesse miteinbezogen wurden. Gleichzeitig sollten die Kommunen im Zuge des Dezentralisierungsprozesses in Zukunft verstärkt Aufgaben wahrnehmen.

Aus heutiger Perspektive hat die Wahl der Programmregionen, der Oblaste Donezk und Lugansk in der Ostukraine und der Halbinsel Krim, hohe Relevanz, da Teile der Zielgruppe sich von den ukrainischen staatlichen Institutionen im Stich gelassen fühlten. Auf der Mikroebene zeigt sich dies an den vor Programmbeginn durchgeführte Befragungen in zwei besonders benachteiligten Landkreisen auf der Krim: Diese ergaben, dass 100 % der Befragten den örtlichen Lebensstandard als niedrig und den Zustand der sozialen Infrastruktur als schlecht bewerteten. Gleichzeitig gab es zum Zeitpunkt der Programmprüfungen im Jahr 2005 bzw. 2009 keine Indizien dafür, dass es in baldiger Zeit zu einem militärischen Konflikt kommen könnte, so dass die Programme keine explizit "stabilitätsorientierte" Zielsetzung hatten.³

Relevanz Teilnote: 2 (beide Projekte)

Effektivität

Ziel der Vorhaben war 1.) die nachhaltige Nutzung der im Rahmen des Programms ausgebauten und verbesserten sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur durch die Bevölkerung in der Programmregion und 2.) die Stärkung der lokalen Zivilgesellschaft und Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen auf kommunaler Ebene ohne Schwächung der staatlichen Strukturen. Den Zielsetzungen wurde bei der Konzeption und auch in der tatsächlichen Umsetzung des Vorhabens etwa gleich viel Bedeutung beigemessen.

Die Erreichung der bei Programmprüfung definierten dualen Programmziele kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Stand Ex-post-Evaluierung	
	Donezk und Lugansk	Krim*
(1) Mindestens 85 % der Bauten werden genutzt und unterhalten	Erfüllt (etwa 85 %)	Übererfüllt (über 90 %)*
(2) Aktive Beteiligung der Bevölkerung an der Planung, Vorbereitung und Durchführung der Mikroprojekte	Erfüllt	Erfüllt*
(3) Aktive Beteiligung der gewählten Gemeinderäte und eingesetzten Kreisverwaltungen bei der Finanzierung und Durchführung der Mikroprojekte	Erfüllt	Erfüllt

* Die Informationen zur Krim stützen sich auf Informationen zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle (28.02.2014).

Insgesamt wurden in den Jahren 2008-2010 160 MP in den Verwaltungsbezirken (Oblasten) Donezk und Lugansk und 124 MP auf der Halbinsel Krim gefördert. Die ursprünglich erwartete Anzahl einbezogener Kommunen (120 im Donbass⁴ und 60-90 auf der Krim) wurde übertroffen. Die angestrebte Zielgruppe, die Bevölkerung in Dörfern und Kleinstädten bis 50.000 Einwohner, wurde erreicht.

Von den 160 MP im Donbass liegen zum heutigen Zeitpunkt 90 im ukrainisch kontrollierten Gebiet, etwa 25 in der Pufferzone zwischen den Fronten und weitere 45 in den von Separatisten besetzten Gebieten.

³ Indikatoren wie der Fragile States Index, die die Konflikthanfälligkeit eines Landes abbilden, wiesen für die Ukraine keine erhöhten Werte aus. Gespräche mit diplomatischen Vertretungen bestätigten, dass der Konflikt in der Ostukraine auch für die internationale Gemeinschaft eine Überraschung darstellte.

⁴ Die beiden Oblaste Donezk und Lugansk werden gemeinhin als "Donbass" bezeichnet.

Schäden, die in Folge des bewaffneten Konflikts in den letzten Jahren an einzelnen Einrichtungen im ukrainisch kontrollierten Gebiet entstanden sind, wurden mit Ausnahme von 3 Fällen behoben. Es war nicht möglich, Informationen zu dem Zustand einer repräsentativen Stichprobe von Einrichtungen in der Pufferzone und den von Separatisten besetzten Gebieten zu erhalten. Nach Einschätzung eines ortskundigen Mitarbeiters einer UN-Organisation ist anzunehmen, dass a) etwa 80 % der Schulen, Kindergärten und Gesundheitseinrichtungen in der Pufferzone beschädigt bzw. teilweise zerstört wurden und b) die Einrichtungen in den von Separatisten besetzten Gebieten ähnlich stark genutzt werden wie auf ukrainisch kontrolliertem Gebiet.⁵

Die Evaluierungsmission besuchte eine für das Projektportfolio repräsentative Auswahl an 15 MP (Standorte zufällig ausgewählt) in den ukrainisch kontrollierten Gebieten des Oblasts Donezk. Alle besuchten Einrichtungen waren entsprechend ihrer Zweckbestimmung in Betrieb und wurden unterhalten. Als besonders erfolgreich wird der Ausbau von Schulen (47 % aller MP im Donbass, 42 % aller MP auf der Krim) und von Kindergärten (15 % bei beiden Vorhaben) bewertet. Zentrales Problem in diesen Einrichtungen waren vor Projektbeginn die überwiegend defekten Holzfenster aus den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts, die niedrige Raumtemperaturen im Winter und sehr hohe Heizkosten zur Folge hatten. Durch den Austausch der alten Fenster gegen qualitativ angemessene Kunststofffenster mit Isolier- und Doppelverglasung konnten die Raumtemperaturen während der Heizperiode im Durchschnitt um etwa 4 Grad erhöht und gleichzeitig die Heizkosten um 20-40 % reduziert werden. In einigen Fällen wurden auch die Heizanlagen modernisiert. Es ist kritisch anzumerken, dass - wohl aus Gründen der Budgetknappheit - bei einer Reihe von Schulen und Kindergärten nur etwa 80-90 % der Fenster ersetzt wurde, was die Effektivität und Wirkungen der Maßnahmen im Einzelfall etwas reduziert.

Die besuchten Gesundheitszentren (11 % bzw. 2 % des Portfolios) wurden von qualifizierten Fachkräften betrieben. Die Ausstattung mit Geräten und Medikamenten war sehr begrenzt, was die Effektivität und auch die Wirkungen der Rehabilitierung der Einrichtungen verringert. Eines der drei besuchten Wasserversorgungssysteme (19 % bzw. 34 % des Portfolios) konnte nicht überzeugen: Die Investitionskosten pro Kopf waren sehr hoch, und nur ein Teil des sehr kleinen Dorfs war an das Trinkwassernetz angeschlossen; der Brunnen war in unhygienischem Zustand und die Wasserqualität nie getestet worden.

Die Nutzungsraten der besuchten Einrichtungen waren insgesamt zufriedenstellend: Während die Kindergärten voll ausgelastet waren bzw. oft Wartelisten aufzuweisen hatten, operierten die besuchten Schulen in Folge der demographischen Entwicklung in der Region im Durchschnitt etwa 20-30 % unter ihren Kapazitäten. Ein Neubau kleinerer Schulen wäre sehr viel teurer gewesen als die Sanierung der - aus heutiger Sicht - leicht "überdimensionierten" Schulen. Daher war die Rehabilitierung der bestehenden Schulen sinnvoll. Die Gesundheitseinrichtungen wurden mäßig stark (7-15 Patienten pro Tag) genutzt.

Die Gemeindeglieder haben sich bei allen besichtigten MP aktiv an der Auswahl, Planung, Umsetzung und auch Finanzierung der Projekte beteiligt. In den Gesprächen vor Ort gewann die Evaluierungsmission den Eindruck, dass die am Programm Beteiligten auf lokaler Ebene in die Lage versetzt worden waren, Mikroprojekte erfolgreich zu beantragen und wirksam umzusetzen. Die vereinbarte Eigenbeteiligung seitens der Kommunen in Höhe von 10 % der MP-Kosten hat dazu geführt, dass a) ausschließlich MP mit sehr hoher Priorität für die Gemeinden ausgewählt wurden und b) besonders stark engagierte Gemeinden gefördert wurden.⁶ Es gab keine Hinweise darauf, dass die geforderte Eigenbeteiligung arme Gemeinden von der Förderung ausgeschlossen hat. Der "Grassroots-Ansatz" der Vorhaben beinhaltet das Risiko, dass die gewählten Gemeinderäte wie auch die von der Zentralregierung in Kiew nominierten Vertreter der Verwaltung auf regionaler (Oblast) und lokaler Ebene (Rayon) umgangen würden. Dieses Risiko ist nicht eingetreten. Die Gespräche mit den Verwaltungen und den gewählten Vertretern vor Ort ergaben, dass diese über die Vorhaben im Bilde waren und die Kommunen bei Umsetzung und Finanzierung der MP unterstützten. Exemplarisch zeigt sich dies darin, dass im Durchschnitt etwa 4 Prozentpunkte des Eigenbeitrags seitens der Kommunen oder der Distriktverwaltungen zur Verfügung gestellt wurden.

⁵ Der Eindruck, dass die Einrichtungen in den von Separatisten besetzten Gebieten genutzt werden, konnte im Rahmen von Telefongesprächen mit drei Einrichtungen auf diesem Gebiet bestätigt werden.

⁶ Der in den Gesprächen vor Ort gewonnene Eindruck, dass das Engagement der gewählten Gemeindevertreter und der lokalen Verwaltungen stark mit der Qualität der MP korreliert, deckt sich mit den Erkenntnissen von Evaluierungen vergleichbarer Vorhaben in der Ukraine. Siehe UNDP (2013), EC/UNDP Community based approach to local development, Mid-Term Evaluation Report – Phase II

Die Evaluierungsmission geht davon aus, dass die Erkenntnisse der Projektbesuche in Donezk grundsätzlich auch für das Vorhaben auf der Krim gelten. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der Abschlusskontrolle, die im Februar 2014 auf der Krim durchgeführt wurde. Folgerichtig wird die Effektivität des Vorhabens auf der Krim als "gut"; die des Vorhabens im Donbass als gerade noch gut bewertet, da in Folge der Zerstörung von 80 % der Infrastruktur in der Pufferzone Zielindikator 1 nur knapp erreicht wurde.

Effektivität Teilnote: 2 (Donezk und Lugansk), 2 (Krim)

Effizienz

Beide Vorhaben wurden innerhalb des angesetzten Kostenrahmens umgesetzt. Bemerkenswert ist, dass eine größere Anzahl kleinerer Mikroprojekte realisiert wurde, als ursprünglich geplant. Zudem wurden in Donezk, Lugansk und auf der Krim jeweils Mikroprojekte in deutlich mehr Rayons (Landkreisen) gefördert, als ursprünglich vorgesehen. Normalerweise ist ein solcher "Gießkannen-Ansatz" unter Effizienzgesichtspunkten kritisch zu sehen. Im vorliegenden Fall war die breite Streuung kleiner Projekte in Hinblick auf die partizipative Zielsetzung des Programms (Aktivierung der Zivilgesellschaft und Gemeinden) eine sinnvolle Entscheidung.

Die Produktionseffizienz, abgebildet durch die Einheitskosten der Renovierungsmaßnahmen, ist als zufriedenstellend zu bewerten. Aus stichprobenartigen Prüfungen im Rahmen der Abschlusskontrolle ist zu schließen, dass die Einheitskosten beider Vorhaben innerhalb vergleichbarer Einheitskosten in der Ukraine liegen. Insgesamt sind die pro-Kopf-Kosten der Vorhaben vergleichsweise hoch, aber noch vertretbar, da - wie im Programmkonzept verankert - vornehmlich kleine, ländliche Gemeinden gefördert wurden. Wie im Unterpunkt "Effektivität" angesprochen, ist kritisch zu sehen, dass bei einer Reihe der besuchten Schulen und Kindergärten nur 80-90 % der Fenster ersetzt wurden. Es ist davon auszugehen, dass hier Skaleneffekte nicht genutzt wurden - zu kaum höheren Kosten hätten wohl auch die restlichen Fenster ersetzt werden können. Die Bauqualität der besuchten Einrichtungen variierte stark, war jedoch in einzelnen Fällen nicht zufriedenstellend. Bauüberwachung, Monitoring und Qualitätssicherung sind noch verbesserungswürdig. Der Start des Vorhabens in der Ostukraine verzögerte sich in Folge schwerfälliger bürokratischer Prozesse um 1,5 Jahre. Letztendlich wurden die Maßnahmen jedoch in kürzerer Zeit (24 statt 36 Monaten) umgesetzt. Dies lässt sich auf die Arbeitsweise des USIF mit seinen bewährten Regularien und Prozeduren, die langjährige Erfahrung des Trägers, die Anpassung der Durchführungsbestimmungen und das große Engagement seitens der Kommunen zurückführen. Das Vorhaben auf der Krim wurde innerhalb des antizipierten Zeitrahmens umgesetzt.

Die Allokationseffizienz wird insgesamt als gut bewertet. Der Verwaltungskostenanteil in Höhe von 8 % (Donbass) bzw. 12 % (Krim) der Gesamtkosten erscheint angemessen. Die Anwendung von energiesparenden Maßnahmen bei fast allen Mikroprojekten ist besonders positiv zu bewerten, da die steigenden Energiekosten⁷ die Budgets der sozialen Einrichtungen stark belasten.

Effizienz Teilnote: 3 (beide Vorhaben)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Die Ergebnisse der Interviews im Donbass legen nahe, dass das übergeordnete Ziel, die Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Teile der Bevölkerung, erreicht wurde. Die Lernbedingungen in den Schulen (wie auch die Arbeitsbedingungen der Lehrer) haben sich durch die Vorhaben stark verbessert, und es ist plausibel anzunehmen, dass die besseren Lernbedingungen und das verbesserte Lernumfeld sich in besseren schulischen Leistungen niederschlagen werden. Ähnlich positive Wirkungen haben sich auch in den Kindergärten ergeben. Zudem ist anzunehmen, dass sich in Folge der höheren Raumtemperatur und der Möglichkeit, die Räume auch im Winter zu lüften, die Erkrankungsrate verringert hat. Es ist davon auszugehen, dass die MP in den von Separatisten besetzten Gebieten ähnlich positive Wirkungen

⁷ Die Ukraine deckt 80 % ihres Erdgasverbrauchs über Importe; in der Vergangenheit stammten etwa 2/3 der Importe aus Russland und Turkmenistan. In Folge des militärischen Konflikts in der Ostukraine und des politischen Konflikts mit Russland kam es zeitweise zu einem starken Anstieg der Gaspreise. Zudem liegt der Großteil der Kohlevorkommen in der Ostukraine in den aktuell von Separatisten besetzten Gebieten.

entfalten konnten. In Folge der weitläufigen Zerstörung von (sozialer) Infrastruktur in der Pufferzone ist es plausibel anzunehmen, dass die 25 MP in diesen Gebieten keine Wirkungen erzielten.

Aus heutiger Perspektive haben die Vorhaben im Donbass zudem einen - wenn auch zu kleinen - Beitrag dazu geleistet, über die punktuelle Verbesserung der Infrastruktur in benachteiligten ländlichen Gebieten eine positivere Einstellung der lokalen Bevölkerung zu staatlichen Strukturen herbeizuführen und dadurch die politische Stabilität der Region zu fördern.

In den Gesprächen vor Ort gewann die Evaluierungsmission den Eindruck, dass durch das Vorhaben in Donezk und Lugansk ein generelles und übertragbares Bewusstsein für Partizipationsmöglichkeiten und Gestaltungsräume auf lokaler Ebene geschaffen wurde. Für viele der besuchten Gemeinden war das USIF-Vorhaben die erste - und erfolgreiche - Beteiligung an Projekten der Kommunalentwicklung. Vertreter der lokalen Gemeinden äußerten, dass es die Dorfgemeinschaften motiviert habe, dass ihr Engagement zu unmittelbar sichtbaren Erfolgen führte. Ein erheblicher Anteil der Gemeinden hat über das USIF-Vorhaben hinausgehend finanzielle Mittel für kleinere, kommunale Projekte aus unterschiedlichen Quellen (internationale Organisationen und nationale Stiftungen) akquirieren können. Strukturelle Änderungen, z.B. in Form einer finanziellen Stärkung der Gemeinden, konnten durch das Vorhaben in der Ostukraine nicht erreicht werden. Insgesamt hat das Vorhaben die Kapazitäten der lokalen Selbstverwaltungen gestärkt. Basierend auf öffentlich zugänglichen Berichterstattungen und eines Gesprächs mit einem ortskundigen Mitarbeiter einer UN-Organisation geht die Evaluierungsmission davon aus, dass die Bevölkerung in den Separatistengebieten des Donbass keine Mitsprache an politischen Entscheidungen hat und somit die partizipativen Wirkungen der MP in den von Separatisten kontrollierten Gebieten nicht erreicht werden konnten (siehe auch Unterpunkt "Nachhaltigkeit").

Trotz Abstrichen bei den Wirkungen der 25 MP in der Pufferzone und den 45 MP in den von Separatisten kontrollierten Gebieten werden vor dem Hintergrund der sehr guten Wirkungen der MP in Gebieten unter ukrainischer Kontrolle insgesamt die Wirkungen des Vorhabens im Donbass mit noch gut bewertet. Auf der Krim ist davon auszugehen, dass nur die Infrastrukturkomponente der Zielsetzung erreicht wurde.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (Donezk und Lugansk), 3 (Krim)

Nachhaltigkeit

Die Mehrzahl der im Rahmen der Evaluierungsmission besuchten Einrichtungen waren 6-8 Jahre nach Beendigung des Vorhabens in einem zufriedenstellenden Zustand. Es waren keine besonderen Schäden aus dem laufenden Betrieb feststellbar. Die Zuständigkeit für den Betrieb der rehabilitierten Infrastruktureinrichtungen liegt grundsätzlich bei den Gemeinden bzw. lokalen Selbstverwaltungen. Gespräche vor Ort ergaben, dass die geförderten Einrichtungen über kein festes Budget für Wartungs- und Reparaturarbeiten verfügen. Wenn Arbeiten fällig werden, muss auf lokaler oder regionaler Ebene ein Antrag auf Mittelzuweisung gestellt werden. Die Budgets der regionalen und lokalen Stellen sind jedoch sehr eng. Ungeachtet der Budgetknappheit sind der Mehrzahl der besuchten Einrichtungen in den letzten Jahren Mittel für Reparatur- und Wartungsarbeiten zugewiesen worden. Dies lässt sich möglicherweise in Teilen auf die hohe Akzeptanz des USIF-Vorhabens bei den lokalen Verwaltungen zurückführen. Für die Schulen wird sich zudem in den nächsten Jahren eine zusätzliche Finanzierungsquelle ergeben: Im Zuge der ukrainischen Bildungsreform, die eine stärkere Konzentration von Schulen auf dem Land vorsieht, sind die Mehrzahl der besuchten Schulen als "Hub Schools" ausgewählt worden, was mit Mittelzuweisungen für einen Ausbau der Kapazitäten einhergeht und langfristig höhere Nutzungsraten erwarten lässt.

In Abwägung der oben beschriebenen Entwicklungen geht die Evaluierungsmission davon aus, dass die Wirkungen der MP auf ukrainisch kontrolliertem Gebiet bestehen bleiben werden.

Es ist kaum möglich, eine qualifizierte Prognose zu der Nachhaltigkeit der finanzierten MP in den von Separatisten besetzten Gebieten zu treffen. Nach dem totalen Zusammenbruch von Recht und Ordnung in den besetzten Gebieten im Jahr 2014⁸, hat sich die Lage in den letzten anderthalb Jahren stabilisiert. Im Zuge dieser Entwicklungen hat das de-facto-Regime auch begonnen, eine funktionale Verwaltung einzu-

⁸ Erklärung des UNHCHR am 28. Juli 2014: "A total breakdown of law and order and a reign of fear and terror have been inflicted by armed groups on the population of eastern Ukraine."

setzen.⁹ Inwiefern diese Mittel zur Wartung sozialer Infrastruktur zur Verfügung stellen wird, ist nicht abschätzbar.

Die Nachhaltigkeit der Vorhaben auf der Krim kann in Folge des Informationsdefizits nicht bewertet werden.

Es verbleibt ein substantielles Risiko für die Nachhaltigkeit beider Vorhaben in Folge des militärischen Konflikts im Donbass und des umstrittenen Anschlusses der Krim an Russland.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (Donezk und Lugansk), nicht bewertbar (Krim)

⁹ Russia and the Separatists in Eastern Ukraine Crisis Group Europe and Central Asia Briefing N°79 Kyiv/Brussels, 5 February 2016

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben 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 Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens 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 Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens 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 fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.