



Kurzfassung der Synthese und Meta-Evaluierung Berufliche Bildung, 2011

Impressum

Als Bundesunternehmen unterstützt die GIZ die deutsche Bundesregierung bei der Erreichung ihrer Ziele in der Internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung.

Bei der Darstellung handelt es sich um ehemalige GTZ/InWEnt/DED-Aktivitäten, die bedingt durch die Umfirmierung im Folgenden als GIZ-Aktivitäten bezeichnet werden.

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Deutschland
T +49 228 44 60-1877
F +49 228 44 60-2877

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-14 08
F +49 61 96 79-80 14 08

E evaluierung@giz.de
I www.giz.de/monitoring

Verantwortlich

Martina Vahlhaus

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Autor:

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt.
Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.
Prof. Dr. Reinhard Stockmann und Dr. Stefan Silvestrini

Auftragnehmer:



CEval Consult GmbH

Erscheinungsort und –jahr:

Saarbrücken 2012

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht enthält die zentralen Ergebnisse der Synthese (Querschnittsauswertung) der von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und ihrer Vorgängerorganisation GTZ 2010 und 2011 durchgeführten Unabhängigen Evaluierungen (UE)¹ im Themenschwerpunkt „Berufliche Bildung“ und der Meta-Evaluierung der von der GIZ und ihren Vorgängerorganisationen GTZ 2010-2011, InWEnt 2004-2010 und DED 2011 von externen Gutachter/innen durchgeführten Evaluierungen im Themenschwerpunkt „Berufliche Bildung“.² Die CEval Consult GmbH wurde von der GIZ im Oktober 2011 mit der Umsetzung dieser vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierten Studie beauftragt. Sie wurde zwischen November 2011 und März 2012 von Herrn Prof. Dr. Reinhard Stockmann

(Gesamtleitung und Meta-Evaluierung) und Herrn Dr. Stefan Silvestrini (Synthese) durchgeführt.

Ziele der Studie sind die Analyse der Ergebnisse der Einzelevaluierungen hinsichtlich ihrer Verallgemeiner- und Übertragbarkeit auf zukünftige Vorhaben, die Identifikation wiederkehrender Stärken und Schwächen bzw. Erfolgs- und Misserfolgskriterien sowie ggf. die Entwicklung eines darauf aufbauenden Erklärungsmodells. Darüber hinaus sollen Erkenntnisse zur Wirksamkeit der vom BMZ geförderten deutschen Berufsbildungszusammenarbeit sowie zu Veränderungen ihres zugrundeliegenden konzeptionellen Ansatzes und für die integrierte Programmierung der GIZ-Instrumente gewonnen sowie die im Rahmen der Evaluierungen angewandten Methoden einer vergleichenden Bewertung unterzogen werden. Die Querschnittsauswertung richtet sich dabei auf die Untersuchung der Ziele und Handlungsfelder der Vorhaben, ihrer Bewertung nach den DAC-Kriterien, ihrer Bewertung der entwicklungspolitischen Querschnittsthemen, der Umsetzung des Leitbilds Nachhaltige Entwicklung, der fachlichen Bewertung der Vorhaben sowie der methodischen Vorgehensweisen bei deren Evaluierungen. Die Meta-Evaluierung richtet sich hingegen primär auf inhaltliche Fragestellungen, wie beispielsweise die

¹ „Unabhängige Evaluierungen“ erfolgen als Untersuchungen von Entwicklungsmaßnahmen und werden von der GIZ Stabsstelle Monitoring und Evaluierung gesteuert. Diese beauftragt unabhängige Forschungsinstitute und Consultingfirmen mit der Durchführung. Seit 2005 hat die GIZ-Vorgängerorganisation GTZ im Auftrag und durch Finanzierung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) jährlich zwischen 15 und 30 Entwicklungsmaßnahmen evaluieren lassen.

² Sämtliche Entwicklungsmaßnahmen, die Gegenstand der jeweiligen Evaluierungen waren, wurden vom BMZ finanziert.

Entwicklung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der vom BMZ geförderten deutschen Berufsbildungszusammenarbeit, die Breitenwirksamkeit der Vorhaben, die Kooperation der Vorgängerorganisationen oder der Zusammenhang zwischen staatlicher Fragilität und Wirksamkeit. Gegenstand der Querschnittsauswertung sind 11 Berichte von unabhängigen Zwischen-, Schluss- und Ex-post-Evaluierungen der GTZ sowie eine gemeinsame unabhängige Ex-post-Evaluierung von GTZ, CIM, InWEnt, DED und KfW. Im Rahmen der Meta-Evaluierung werden zusätzlich weitere 11 Evaluierungsberichte von BMZ (1), DED (1), InWEnt (7) und GTZ (2) sowie zwei Meta-Evaluierungen InWEnt-Programme betreffend, betrachtet.

Die Mehrzahl der im Rahmen der Querschnittsauswertung untersuchten Vorhaben zielte auf die Anpassung der Aus- und Fortbildungsangebote an die Bedarfe der Wirtschaft bzw. des Arbeitsmarktes. Weitere Schwerpunkte waren die Verbesserung der Infrastruktur und der Organisation von Ausbildungseinrichtungen mittels finanzieller und materieller Unterstützung sowie Organisationsentwicklung durch die Fortbildung von Lehr- und Managementpersonal. Drei Vorhaben beschränkten sich dabei auf die Förderung einer einzigen Institution. Die Maßnahmen richteten sich dementsprechend primär an Auszu-

bildende sowie an qualifizierungswillige Mitarbeiter von Unternehmen und Ausbildungseinrichtungen.

Bei der Mehrheit der Vorhaben wurden im Umsetzungsverlauf keine grundlegenden, konzeptionellen Anpassungen vorgenommen. Portfolioübergreifend zeigt sich schließlich im Beobachtungszeitraum eine leichte Tendenz zur Verlagerung der Aktivitäten in Richtung der systemischen Ebene.

Die Ergebnisse von Schluss- und Ex-post-Evaluierungen unterscheiden sich zum Teil erheblich, wobei letztere im Schnitt schlechtere und unterschiedlichere Bewertungsergebnisse liefern.

Als wesentliche erfolgsfördernde Faktoren für Vorhaben im Bereich der Beruflichen Bildung wurden identifiziert:

- ✓ Hinsichtlich der Relevanz:
 - Anpassung der Lerninhalte an tatsächliche Markterfordernisse, an die Ausgangsvoraussetzungen bzw. das Kompetenzniveau der Zielgruppen sowie an die Vermittlungskompetenzen der Bildungseinrichtungen
 - Anpassung der Maßnahmen an den Capacity Building Bedarf der Partner
 - Ausrichtung der Zielsystematik an den Sektorpolitiken des Partner-

- landes sowie dessen Armutsbekämpfungsstrategie; hoher Stellenwert des Vorhabens bei strategischen Partnern
- Übereinstimmung der Maßnahmenkonzeption mit BMZ Sektorstrategie Berufliche Bildung und internationalen Standards
- Auswahl wirtschaftlich relevanter Sektoren
- Zentrale Position der geförderten Einrichtungen im nationalen Berufsbildungskontext
- Steigende Relevanz praktischer Berufsausbildung im Bildungssystem des Partnerlandes
- Hohe Arbeitslosenrate bei den Zielgruppen
- ✓ Hinsichtlich der Effektivität:³
 - Einbezug der Zielgruppen in Maßnahmenkonzeption
 - Eigeninteresse und Commitment der Partner
 - Vertrauensvolle und transparente Zusammenarbeit sowie kulturangepasster Kommunikationsstil
 - Ausreichend Flexibilität in der Programmkonzeption
- Kooperationen von deutschen und Partneereinrichtungen
- Motivation, personelle Kontinuität und ausreichende Handlungsfreiheit des Programmteams
- Aktive Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure bei Maßnahmenplanung
- Pilotcharakter und Alleinstellungsmerkmale des Vorhabens
- ✓ Hinsichtlich des Impact:
 - Konsistenter Interventionsansatz
 - Flexibilität, ausreichende Laufzeit, angemessenes Follow-up (geeignete Anschluss- oder Überleitungsmaßnahmen)
 - Berücksichtigung gesamter Wertschöpfungsketten, Entwicklung und Umsetzung fach- und qualifikationsübergreifender Trainingskonzepte
 - Einbezug von Frauen in Wertschöpfungsketten
 - Wirtschaftliche Verwertbarkeit verbesserter Qualifikationen durch die Zielgruppen, Möglichkeit der Generierung eines angemessenen Einkommens
 - Beteiligte Unternehmen erkennen wirtschaftliches Potential besser qualifizierten Personals und können dieses auch ausschöpfen

³ Zur Vermeidung von Redundanzen werden bei den folgenden DAC-Kriterien jeweils immer nur neue, d.h. vorher noch nicht genannte Aspekte aufgeführt.

- Anerkanntheit, Vernetzung und Vorbildfunktion der Bildungseinrichtungen
- Übereinstimmung der Organisationsziele der Partner mit Oberzielen⁴ der deutschen Entwicklungsstrategie (Armutsminderung, Konfliktprävention etc.)
- ✓ Hinsichtlich der Effizienz:
 - Abstimmung mit bzw. Komplementarität zu Beiträgen anderer Geber im Bereich der Beruflichen Bildung sowie im Arbeitsmarkt- und Bildungssektor allgemein
 - Qualität der Zusammenarbeit der deutschen DO, insbesondere auch mit der FZ (KfW) und Ausschöpfung von Synergiepotentialen
 - Konsistenter Finanzierungsrahmen mit transparenter und nachvollziehbarer Ressourcenallokation
 - Erzeugung von Spill-over-Effekten (Nicht-Zielgruppen profitieren von Maßnahmen)
 - Räumliche Eingrenzung auf ein realistisches, überschaubares Interventionsgebiet
 - Einwerbung externer Mittel; Maßnahmen generieren ausreichende

- Einnahmen zu deren Weiterführung ohne externe Förderung
- Partnereinbindung zur Sicherstellung der finanziellen Tragfähigkeit sowie Vermittlung von Kompetenzen zur Einnahmengenerierung
- Rechtzeitigkeit des Umsetzungsbeginns und Angemessenheit des Durchführungszeitraums
- ✓ Hinsichtlich der Nachhaltigkeit:
 - Ausgearbeitete Exit-Strategien
 - Erkennbarkeit des wirtschaftlichen Nutzens seitens der Partner, dadurch intrinsische Motivation zur Fortführung und Weiterentwicklung der eingeführten Innovationen
 - Personelle Kontinuität auf Seiten der Partner
 - Stabilität der Kooperationsbeziehungen zur Privatwirtschaft
 - Frühzeitige Diversifikation und Professionalisierung der Bildungsangebote
 - Organisationsübergreifende Verankerung der Bildungsangebote im Lehrkanon; Akkreditierung und Zertifizierung neu eingeführter Aus- und Weiterbildungsprogramme
 - Vermarktung von Trainingskonzepten auf politischer Ebene
 - Anschauliche Vermittlung der Programmerfolge an politische Träger

⁴ Damit sind die intendierten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen gemeint.

- Stabile bzw. sich stabilisierende politische, soziale und wirtschaftliche Verhältnisse
- Gute Zusammenarbeit von strategischen und operativen Partnern

Die erfolgshemmenden Faktoren können weitgehend komplementär als Negation von den o.g. erfolgsfördernden Faktoren abgeleitet werden. Hinzu kommen ...

- ✓ Hinsichtlich der Relevanz:
 - Zu regionaler Fokus, geringe überregionale/nationale Relevanz
 - Mangelnde Anpassung an regionale Spezifika
 - Unzureichende Berücksichtigung regulatorischer Rahmenbedingungen
- ✓ Hinsichtlich der Effektivität:
 - Mangelnde räumliche Mobilität der Zielgruppen
 - Dominanz strategischer Partner
 - Mangelndes Arbeits- und Ausbildungsplatzangebot
- ✓ Hinsichtlich des Impact:
 - Fehlende Wirkungsdiffusion bei operativen Partnern und mangelnde Multiplikatorenrolle
 - Zu geringe Skalierung der Maßnahmen

- Unzureichend systemischer Interventionsansatz
- Fehlende verbindliche Vereinbarungen mit politischen Trägern zu Scaling-up und notwendigen politischen Reformen

- ✓ Hinsichtlich der Effizienz:
 - Bereitgestellte Betriebs- und Infrastrukturmittel entsprechen nicht technologischem Niveau der Partner
 - Hohe Personalintensität, v.a. an internationalen Langzeitfachkräften
 - Mangelnde personelle Kontinuität bei Programmmitarbeitern
 - Abwanderung von Lehr- und Managementpersonal
 - Verzögerungen (z.B. durch administrative Hürden)
- ✓ Hinsichtlich der Nachhaltigkeit:
 - Unvermögen, Innovationen eigenständig fortführen und weiterentwickeln zu können
 - Unvermögen, bereitgestellte technische Ressourcen instand zu halten
 - Zu starke Geberorientierung der Partner
 - Inkompatibilität des Interventionsansatzes mit BB-System im Partnerland

Die vom BMZ geförderte deutsche Berufsbildungsförderung nach dem Millennium orientiert sich konzeptionell an den MDG und will einen Beitrag zur Durchführung von Wirtschaftsreformen und dem Aufbau der Marktwirtschaft leisten (WiRAM).

Durch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, durch stärkere Vernetzung und Arbeitsmarktorientierung soll auf der Basis eines Mehrebenenansatzes die Problemlösungskompetenz der Partnerorganisationen gesteigert und Breitenwirksamkeit erzielt werden.

Nicht alle Förderaspekte der berufsbildungsbezogenen Politik- und Sektorpapiere finden sich in den Projektkonzepten wieder. Dennoch lassen sich Schwerpunktverschiebungen wie intendiert beobachten.

In der Projektrealität klafft eine größere Lücke zwischen den propagierten Förderaspekten und der Umsetzung: Die evaluierten Berufsbildungsprojekte weisen, z.T. aufgrund mangelnden Partnerinteresses, nur selten starke non-formale und auf die ärmsten Bevölkerungsschichten zielende Elemente auf. Es müssen unrealistisch lange Wirkungsketten für den Beleg einer Armutsrelation bemüht werden. Da sich die meisten Berufsbildungsprojekte auf klassische Männerberufe im produzierenden Gewerbe fokussieren, sind sie nicht besonders gendersensitiv. Da die Multipli-

katorenwirkungen oft nur schwach ausgeprägt sind, beschränkt sich die Beschäftigungswirksamkeit fast nur auf die direkt-Begünstigten. Trotz Mehrebenenansatz ist die Breitenwirksamkeit der Projekte meist nur auf die horizontale Dimension beschränkt (d.h. keine ebenenübergreifende Wirkungsdiffusion). Zur Steigerung der Problemlösungskompetenz tragen die meisten Projekte bei.

Ungeachtet der beschriebenen vielfältigen Defizite bescheinigen die ausgewerteten Evaluierungsberichte den von der GTZ umgesetzten Entwicklungsmaßnahmen durchweg eine hohe Effektivität und eine gute bis zufriedenstellende Wirksamkeit. Lediglich die Nachhaltigkeit wird bei deutlich größerer Varianz etwas schlechter bewertet.

Die Bewertungen in den GTZ-Evaluierungsberichten wissen entsprechend nicht immer zu überzeugen, da häufig nachvollziehbare empirische Belege fehlen. Da eindeutige Bewertungsregeln fehlen, kommt es bei ähnlichen Sachverhalten zu unterschiedlichen Einstufungen. Dies beeinträchtigt die Validität und Reliabilität der Ergebnisse.

Die von InWEnt durchgeführten Programme weisen in der Regel positive Wirkungen auf der Individualebene auf. Wirkungen auf der institutionellen Ebene sind deutlich seltener belegt. Die Nachhaltigkeit

wird in kaum einem der ausgewählten Evaluierungsberichte bewertet. Dies wäre auch schwierig, da es sich bei allen um Schlussevaluierungen handelt, aber Ex-post-Evaluierungen für die Bewertung der Nachhaltigkeit notwendig sind.

Institutionenförderungsprojekte mit einem begrenzten Anspruchsprofil erzielten eine höhere Nachhaltigkeit als Projekte, die mit Hilfe eines Mehrebenenansatzes Breitenwirksamkeit und systemische Veränderungen erzielen wollten. Generell haben Projekte mit einem sehr hohen Anspruchsprofil – gemessen an der Zahl der zu erfüllenden Anforderungen – eine geringere Nachhaltigkeit erzielt als Projekte mit einem stärker eingegrenzten Anspruchsprofil. Möglicherweise haben WiRAM und das Sektorkonzept von 2005 sowie das aus den MDG abgeleitete Aktionsprogramm 2015 zu einer Überfrachtung der Ansprüche an Berufsbildungsvorhaben geführt, die diese realistischerweise nicht erfüllen können.

Nur sehr wenige der evaluierten Projekte sollten einen Beitrag zur Konfliktreduzierung leisten. Ob dies gelungen ist, konnte durch die Evaluierungen nicht überzeugend nachgewiesen werden. In nur einem Fall ist belegt, dass die Fragilität eines Staates die Durchführung eines Projekts beeinträchtigt hat.

Bei der Planung und Durchführung von Projekten wird auf einen Mangel an systematischen Bedarfs- und Stakeholderanalysen sowie generell ex-ante Evaluierungen hingewiesen. Später werden fehlende Exit-Strategien und Follow-up-Maßnahmen moniert.

Die interne Zusammenarbeit (zwischen den verschiedenen Stakeholdern) und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen deutschen Durchführungsorganisationen wird in den Evaluierungsstudien als gut bewertet, die Zusammenarbeit mit Gebern anderer Länder als verbesserungsbedürftig.

Kein Projekt konnte Nachhaltigkeit erzielen ohne „Ownership“. Bei Systemveränderungsprojekten muss Ownership nicht nur bei der/den durchführenden Partnerorganisationen gegeben sein, sondern auch auf politischer Ebene. Sonst sind keine Diffusions- oder Multiplikatoreffekte und damit Breitenwirksamkeit zu erwarten.

Zu einer leistungsfähigen Organisation gehören neben der Zielakzeptanz („Ownership“) eine funktionierende Organisationskultur, ausreichende finanzielle Ressourcen und eine aufgabenbezogene technische Ausstattung sowie qualifiziertes Personal. Berufsbildungsprojekte intervenieren bei diesen Variablen in unterschiedlichem Umfang:

- Zum Aufbau funktionierender Managementstrukturen trugen die evaluierten Projekte wenig bei.
- Die Ausstattung wird durch die Projekte stets verbessert. Oft werden jedoch Folgekosten und -probleme nicht ausreichend berücksichtigt.
- Die meisten Berufsbildungssysteme sind (z.T. drastisch) unterfinanziert. Die Etablierung von Selbstfinanzierungsmechanismen der geförderten Einrichtungen gelingt selten.
- Die Projekte tragen wesentlich zur Personalqualifizierung bei, was nicht immer zu einer Stärkung der institutionellen Struktur führt. Qualifiziertes und engagiertes Personal ist eine Schlüsselgröße für Projekterfolg und Nachhaltigkeit.
- Der größte Teil der evaluierten Projekte war darauf ausgerichtet, den Praxisanteil in der Ausbildung zu erhöhen, indem über Systemreformen Breitenwirksamkeit angestrebt wurde. Wenn unter diesem Terminus nicht nur eine horizontale Diffusion verstanden wird, die die quantitative Verbreitung misst, sondern auch eine qualitative (vertikale) Diffusion, mit der die systemische und institutionelle Verankerung gemeint ist, dann hat allenfalls ein Vorhaben dieses Ziel näherungsweise erreicht. Selbst die horizontale Diffusion war in mehreren Vorhaben nicht oder nur bedingt gegeben. Der dritte Typus der hier untersuchten Projekte richtete sich gezielt an marginalisierte Jugendliche und ehemalige GAM-Kämpfer in Indonesien. Diese Projekte standen in Zusammenhang mit *friedensschaffenden, konfliktreduzierenden Maßnahmen* in diesen Ländern und hatten keine Systemkomponente. Ihre Breitenwirksamkeit war auf die horizontale Dimension beschränkt. Anders das „*Erwachsenenbildungsprojekt*“ in Bulgarien, das als eines der wenigen auch systemische Effekte erzielen konnte.

Im Hinblick auf die Erzielung von Breitenwirksamkeit ist zwischen Projekttypen zu unterscheiden:

- Bei Institutionenförderprojekten, bei denen singuläre Einrichtungen unterstützt wurden, um deren Leistungsangebot zu verbessern, blieb die Breitenwirksamkeit weitestgehend auf diese beschränkt.

Werden die in der Querschnitts- und Metaevaluierung ermittelten Befunde in fokussierter Perspektive betrachtet, um einige wenige zentrale Kernfaktoren für den Erfolg und die Nachhaltigkeit von Projekten herauszukristallisieren, dann sind dies

- *flexible Projektsteuerung*, die auf sich verändernde Rahmenbedingungen und den permanenten Wissenszuwachs im Zeitverlauf reagiert,
- an die Projektinterventionen(-innovationen) anschlussfähige politische, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen (*Systemkompatibilität*)
- organisatorisch leistungsfähige und reformwillige Partnerorganisationen, wobei dabei „Ownership“ und *qualifiziertes und engagiertes Personal* die unverzichtbaren Kernelemente sind.

Im Vergleich zu den Ergebnissen aus den 1990er Jahren

- sind die konzeptionellen Anforderungen an Berufsbildungsprojekte deutlich gestiegen: Hinzugekommen bzw. intensiviert wurden folgende Aspekte: Armutsreduzierung, Gender, Wirtschaftsförderung, Markt-

wirtschaft, PPP, Verlinkung mit Arbeitsmarktinstrumenten.

- In der Realität liegen die Projekte der letzten Dekade und die vor dem Millennium viel näher beisammen als die Politikpapiere vermuten ließen:
- Der direkte Armutsbezug, Frauenförderung und Angebote im informellen Bereich sind immer noch selten.
- Nach wie vor werden kaum Baselinestudien oder gar ex-ante Evaluierungen durchgeführt. Die Projektplanung und Durchführung sind jedoch flexibler geworden und mehr auf Wirkungen bezogen, Mehrebenenansätze werden häufiger verwendet. Handhabbare wirkungsorientierte M&E-Systeme, Exit-Strategien und Nachbetreuungskonzepte fehlen oft noch.
- Bei der Erzielung von *Breitenwirksamkeit*, insbesondere auf der vertikalen Ebene, sind die Projekte der beiden Vor-Millennium-Dekaden nicht weniger erfolgreich als die jetzt evaluierten Projekte. Als Ursachen für die mangelnde Brei-

tenwirksamkeit lassen sich fehlendes Ownership, mangelnde systemische Anpasstheit und unflexible Steuerung ausmachen.

- Institutionenförderprojekte (nicht zu verwechseln mit den Zentrumsprojekten der 1970er und 1980er Jahre, bei denen es um die Förderung technischer Schulen ging) zur Steigerung der Problemlösungskapazität einer übergeordneten technischen Einrichtung oder Institution gab es auch schon vor dem Millennium, die wie jetzt auch eine z.T. hohe interne Nachhaltigkeit (Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit), aber nur eine geringe Breitenwirksamkeit erzielten (die auf systemischer Ebene auch nicht beabsichtigt war).
- Keine direkte Entsprechung haben die Projekte, die zur Konfliktreduzierung beitragen, sodass kein Vergleich möglich ist.
- Werden die Erfolgsfaktoren von heute und damals miteinander verglichen, lassen sich keine bemerkenswerten Unterschiede ausmachen.

Schlussfolgerungen

- Die neuen berufsbildungsbezogenen Sektorpapiere und die aus den MDG abgeleiteten Anforderungen (Aktionsprogramm 2015) haben zu einer Überforderung der deutschen vom BMZ verantworteten Berufsbildungsförderung geführt.
- Die untersuchten Vorhaben fokussierten insbesondere die Unterstützung von Bildungseinrichtungen sowie direkt die Aus- und Weiterbildung von selbst. Unternehmen, Institutionen auf systemischer Ebenesowie andere relevante Akteure der beruflichen Bildung waren in weitaus geringerem Maße Adressaten der Maßnahmen. Die nur geringe Berücksichtigung strategisch-politischer Akteure weist zudem auf Defizite bei der Umsetzung eines Mehrebenenansatzes hin.
- Institutionenförderprojekte mit einem begrenzten Anspruchsprofil erzielten eine höhere Nachhaltigkeit als Projekte, die mit Hilfe eines Mehrebenenansatzes Breitenwirksamkeit und systemische Veränderungen erzielen wollten.
- Die Anpassung der Qualifikationen an die Bedarfe am Arbeitsmarkt ist in vielen Vorhaben ein gesetztes

Ziel. Diese Bedarfe werden weitestgehend mit einer kleinen Anzahl von Stakeholdern definiert. Repräsentative Analysen zur Verifikation dieses (vermuteten) Bedarfs fehlen jedoch weitestgehend.

- Fast alle Vorhaben zielen auf der Ebene der hochaggregierten Wirkungen auf Armutsreduktion. Gleichwohl sind die meisten Maßnahmen auf die Verbesserung der formalen beruflichen Aus- und Weiterbildung ausgerichtet. Nur ein kleiner Teil bezieht sich explizit auf den informellen Sektor, in dem am ehesten armutsreduzierende Wirkungen erzeugt werden könnten. Dementsprechend gering ist der tatsächlich nachweisbare Beitrag zur Armutsreduktion der Programme.
- Das Querschnittsthema ‚Gleichberechtigung der Geschlechter‘ spielt eine untergeordnete Rolle bei Berufsbildungsvorhaben. Nur wenige Programme weisen Maßnahmenkonzepte auf, die gezielt auf eine Gleichberechtigung der Geschlechter ausgerichtet sind. Entsprechend gering stellen sich die genderspezifischen Wirkungen der Programme und damit ihr Nutzen für weibliche Aus- und Weiterzubildende dar.
- Die z.T. erheblich unterschiedlichen Bewertungsergebnisse von Schluss- und Ex-post-Evaluierungen weisen auf einen systematischen Zusammenhang zwischen Evaluierungstyp und Bewertungsergebnis hin. Auffällig sind vor allem die größere Varianz der Einzelbewertungen sowie die im Schnitt deutlich differenziertere und leider auch schlechtere Nachhaltigkeitsbewertung der Vorhaben. Dieser Befund lässt darauf schließen, dass erst in einem gewissen Abstand zum Ende der Fördermaßnahmen Nachhaltigkeit tatsächlich gemessen werden kann, während bei Schlussevaluierungen Nachhaltigkeitsbewertung eher als Prognosen zu verstehen sind.
- Die verhältnismäßig häufige Wiederholung der Erfolgs- und Misserfolgskriterien in den verschiedenen Bewertungskriterien und die dadurch entstehenden inhaltlichen Redundanzen in den Berichten deuten darauf hin, dass die DAC-Kriterien zur Strukturierung der Untersuchungsergebnisse ungeeignet sind.
- CD ist ein integraler Bestandteil von Berufsbildungsvorhaben. Die tatsächlichen CD-relevanten Wirkungen dieser Bestrebungen wer-

den jedoch nur unzureichend gemonitort. Eine Standardisierung des Erfolgsmonitoring ist aufgrund der Verschiedenartigkeit der jeweiligen Rahmenbedingungen sowie der Vielschichtigkeit der Maßnahmen nicht realistisch. Als wesentliche erfolgshemmende Faktoren konnten eine *mangelnde Verankerung der eingeführten Innovationen in den bestehenden Lehrkanon*, eine *hohe Personalfuktuation*, eine *unzureichende Anpassung der technischen Infrastruktur an Partnerbedarfe* sowie *mangelnde Ressourcen bzw. Finanzierungsmodelle zur Instandhaltung der bereitgestellten technischen Infrastruktur* identifiziert werden. Als erfolgsfördernde Faktoren wurden im Gegenzug ein *echter Partnereinbezug* sowie die *Vermittlung von Kompetenzen zur Einnahmengenerierung* ermittelt.

- Internationale Geberkoordination beschränkt sich in deutschen Berufsbildungsvorhaben meist auf vereinzelte, individuell organisierte Abstimmungen. Eine systematische Einbindung deutscher Vorhaben in andere bi- und multilaterale Vorhaben erfolgt nicht. Synergiepotentiale bleiben damit weitestgehend ungenutzt. Darüber hinaus

besteht die Gefahr der Entwicklung eines gegenseitigen Wettbewerbs bei den politischen Trägern in den Partnerländern und trägt damit zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des deutschen Beitrags in der Berufsbildungszusammenarbeit bei.

- In keinem der untersuchten Vorhaben wurden im Umsetzungsverlauf die durch die Programmaßnahmen erzeugten Wirkungen angemessen dokumentiert. Zu den wesentlichen Defiziten des Wirkungsmonitorings zählen insbesondere *fehlende Indikatoren auf der Outcome- und Impact-Ebene*, *unzureichende Qualität der Indikatoren*, *Veränderungen der Indikatorensystematik im Programmverlauf*, *unzureichende Abbildung des Gesamtprogramms*, *keine Messung von Vergleichsgruppendaten*. Die Vielzahl und die Tragweite der Defizite lassen auf einen grundlegenden Mangel an Verständnis hinsichtlich Zielsetzung und Funktionsweise von Wirkungsmonitoring schließen.
- Der Erfolg und die Nachhaltigkeit von Vorhaben wird durch eine Vielfalt von Faktoren, die systemisch miteinander verbunden sind, beeinflusst und die sich wie folgt gruppieren lassen: Rahmen- (System-)

bedingungen, Planung und Durchführung des Projekts, Trägerorganisationen mit ihren Zielgruppen. Da nicht immer alle potentiell für den Erfolg und die Nachhaltigkeit erforderlichen Faktoren gegeben sein werden, kommt es darauf an, die unverzichtbaren Erfolgsfaktoren zu kennen.

- Werden die Erfolgsfaktoren, die in den Studien der 1990er Jahre herausgearbeitet worden waren, mit denen aus der Metaevaluation verglichen, dann lassen sich *keine* bemerkenswerten Unterschiede ausmachen.
- Die metaevaluierten Studien weisen ein grundlegendes methodisches Problem auf, das Zweifel an der Validität und Reliabilität der Bewertungen aufkommen lässt und die Vergleichbarkeit stark einschränkt. Zum einen fehlen zu meist aussagekräftige Monitoringdaten, zum anderen bedienen sich die meisten Evaluierungen einfacher Untersuchungsdesigns und verwenden – trotz anders lauten-

der Bekundungen – keinen umfassenden Multimethodenansatz, so dass in vielen Fällen keine ausreichende Datengrundlage vorhanden ist. Dies gilt besonders für die In-WEnt-Schlussevaluierungen, für die zudem die Vor-Ort-Aufenthalte sehr verkürzt waren. Hinzu kommt, dass die Ergebnisbewertungen innerhalb der einzelnen Evaluierungsberichte einen starken subjektiven Charakter aufweisen, so dass gleiche oder ähnliche Sachverhalte unterschiedlich bewertet werden.

- Im Rahmen der einzelnen Evaluierungen sind die angewandten Untersuchungsdesigns und die jeweiligen Vorgehensweisen nicht in allen Fällen ausreichend transparent dargestellt. Insbesondere werden nicht in allen Fällen die eingesetzten Methoden und Instrumente erläutert. Dementgegen werden vereinzelt individuelle Äußerungen von Interviewpartnern in Berichten veröffentlicht, wodurch die Anonymität der Informationen verletzt wird.

KONSEQUENZEN AUS MONITORING UND EVALUIERUNG

Management Response der GIZ zur Synthese und Meta-Evaluierung Berufliche Bildung

Nicht in allen Punkten stimmten das BMZ und die GIZ mit den Ergebnissen und Empfehlungen der Meta-Evaluierung zur Beruflichen Bildung überein. Doch diese unterschiedlichen Sichtweisen führten zu einem intensiven Dialog – sowohl intern als auch mit dem BMZ – und zu einem Lernprozess, bei dem das eigene Handeln überdacht und die eigenen Positionen geschärft wurden. Aus im positiven Sinn „umstrittenen“ Empfehlungen sind so gefestigte Grundhaltungen für künftige Berufsbildungsvorhaben der deutschen EZ erwachsen.

Weiterhin Fokus auf Systemveränderung

Ein Ergebnis der Meta-Evaluierung war, dass Berufsbildungsprojekte zur Förderung von Institutionen nachhaltiger wirkten, da ihre Ansprüche begrenzt waren. Dagegen wurden Projekte, die mit Hilfe eines Mehrebenenansatzes auch Breitenwirksamkeit und systemische Veränderungen erzielen wollten, deutlich schlechter bewertet. Daraus folgte zwar nicht die Empfehlung, den Mehrebenenansatz oder die Breitenwirksamkeit aufzugeben, doch sei der Anspruch vieler Vorhaben zu hoch gesetzt. Hieraus den Schluss zu ziehen, dass nur noch Vorhaben zur Förderung von einzelnen Institutionen umgesetzt werden sollten, hielt die GIZ für verfehlt. Denn selbst ein – gemessen an den umfassenden Erwartungen – weniger erfolgreiches Vorhaben kann „unter dem Strich“ mehr systemverändernde Wirkung zeigen als ein Vorhaben, das „erfolgreich“ ist, weil

das Ziel viel kleiner und bescheidener war. Die GIZ zieht daher aus der Meta-Evaluierung nicht die Konsequenz, wieder verstärkt auf die Mikro- oder Organisationsebene zu zielen, auch wenn es vordergründig einfacher ist, zusammen mit *einem* Partner die Kapazitäten einer Institution zu stärken. Vielmehr hält sie an dem anspruchsvollen Ziel einer systemischen Veränderung fest. Aufgabe für die Zielformulierung künftiger Vorhaben ist es jedoch, die Diskrepanz zwischen den Erwartungen und den realen Umsetzungsmöglichkeiten zu verringern.

Sich der Komplexität angemessen stellen

„Die Vorhaben sind überfrachtet worden mit (Sektor-)Konzepten aller Art, sie sollten sich wieder auf den Kern der beruflichen Bildung konzentrieren“, lautet eine weitere Empfehlung der Meta-Evaluierung, in der die gestiegene Komplexität und die hohen Anforderungen an Berufsbildungsvorhaben in Frage gestellt werden: Einerseits soll die Berufsbildung der Armutsbekämpfung dienen, andererseits der Modernisierung und der Reform der Wirtschaft. Auch wenn diese Kritik nicht unberechtigt ist, zieht die GIZ daraus eine andere Schlussfolgerung. Berufliche Bildung – mit ihrem Bezug auf Wirtschafts- wie Bildungssysteme, auf lokale wie regionale Arbeitsmärkte – ist per se komplex. Außerdem wurde das 2005 verabschiedete Sektorkonzept „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der Entwicklungszusammenarbeit“ in der EZ als großer Fortschritt angesehen: Es hatte das Thema „Qualifizierung im informellen Sektor“ dezidiert aufgegriffen und die berufliche Bildung in den Zusammenhang von Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt gestellt. Die Umfeldbedingungen von beruflicher Bildung stärker in den Blick zu nehmen, war ein wichtiger Schritt gewesen. Für künftige Berufsbildungsvorhaben sieht die GIZ daher die Aufgabe, sich der Komplexität bewusst zu stellen, u. a. durch Angebote mit ausreichender finanzieller Ausstattung und

einer angemessenen Laufzeit. Denn um nachhaltig Wirkungen zu erzielen, brauchen Systemveränderungen in der beruflichen Bildung Zeiträume von zehn bis zwölf Jahren.

Ausgangslage noch stärker erfassen

In der Evaluierung wird bemängelt, dass in vielen Vorhaben eine ausführliche Analyse der Partnerstrukturen und -systeme fehlte. Da sich dieses Ergebnis auf die Planungszeit der untersuchten Vorhaben vor rund zehn Jahren bezieht, hat sich hier bereits viel getan. So wurden u. a. neue Instrumente eingeführt, die es möglich machen, zusammen mit dem Kooperationspartner grundlegende Informationen für ein künftiges Vorhaben zusammenzustellen. Analysen zum sozioökonomischen Umfeld und zur Geberlandschaft gehören inzwischen zum Standardprüfungsverfahren vor Beginn eines Vorhabens. Das zunehmend angewendete Capacity Assessment sowie die verbindlichen Genderanalysen führen zu einer besseren Informationslage bei der Planung eines Vorhabens. Die Erhebung der Ausgangsdaten zu Programmbeginn ist als wichtiger Bestandteil des wirkungsorientierten Monitorings eingeführt und soll umgesetzt werden.

Konsequenz: Was setzt die GIZ jetzt um?

Auch wenn die GIZ nicht alle Einschätzungen der Meta-Evaluierung teilt, wird sie in Zukunft einige der Empfehlungen bei der Planung und Umsetzung von Berufsbildungsprogrammen berücksichtigen:

- **Berufsbildungsvorhaben werden noch stärker in die Geber-Gemeinde vor Ort eingebettet.** Um die Arbeit und Ansätze in der internationalen Zusammenarbeit besser zu harmonisieren und so auch die Kosten für Partner zu senken, müssen Berufsbildungsvorhaben der GIZ stärker mit denen anderer Geber abgestimmt werden. Das geschieht in einem ersten Ansatz be-

reits in Vietnam, Kosovo und Namibia und wird auch in anderen Partnerländern noch intensiviert werden.

- **Die Qualifizierung im informellen Sektor wird weiter ausgebaut.** Verstärkt in Vorhaben in Afghanistan, Ghana, Südafrika oder Togo zielen seit 2011/2012 einige Komponenten direkt auf grundlegende Fertigkeiten in der Informalität, z. B. bei Herstellung und Verkauf von Produkten auf lokalen Märkten oder einfachen Dienstleistungen in nicht formalisierten Beschäftigungsverhältnissen.
- **Nachhaltigkeit wird gestärkt: Das Thema „Finanzierung der Beruflichen Bildung“ wird fest in den Vorhaben verankert.** Berufliche Bildung ist in den Partnerländern in der Regel unterfinanziert. Ausreichende Finanzierung muss daher zu Beginn der Planungsphase noch stärker als bisher zu einem zentralen Kriterium bei der Prüfung von Vorhaben werden. Wenn keine tragfähigen Finanzierungsmodelle für die berufliche Bildung gefunden werden, die Staat, Wirtschaft und Auszubildende jeweils angemessen beteiligen, ist die Nachhaltigkeit nicht sichergestellt. Für mehr Langzeitwirkung muss vor Ende eines Vorhabens auch die „Staffelübergabe“ aus einer gemeinsamen Verantwortung in die alleinige Verantwortung der Partnerinstitution besser gestaltet werden.
- **Gleichberechtigter Zugang von Frauen und Männern zu beruflichen Bildungsgängen und zum Arbeitsmarkt** ist für die GIZ in der beruflichen Bildung nach wie vor verpflichtend, auch wenn sich der generelle Anspruch nicht erfüllt hat, Frauen auch in Berufsfeldern qualifizieren und vermitteln zu können, die traditionell Männern zugeschrieben werden. Erfolge lassen sich hier nur schrittweise erzielen, etwa

wenn zunächst Berufe gewählt werden, die nicht im Kernbereich der „Männerdomänen“ liegen. In China wurden z. B. im Baugewerbe gute Erfahrungen gemacht mit Ausbildungsgängen für Frauen im Innenausbau oder auch in der IT Branche im Webdesign. Doch trotz des Genderanspruchs dürfen Vorhaben die Beschäftigungschancen in traditionellen Frauenberufen nicht aus den Augen verlieren.

Qualität von Monitoring und Evaluierung verbessern

Die Metaevaluierung hat Ergebnisse hinsichtlich der methodischen Qualität der Evaluierungen gebracht, denen die GIZ sich weitgehend anschließen kann. Die auf diesen Ergebnissen aufbauenden Empfehlungen der Evaluatoren werden in der Weiterentwicklung von Evaluierungssystem und –instrumenten berücksichtigt.

Der Anspruch an das Wirkungsmonitoring ist in den letzten Jahren jedoch zu Recht

erheblich gewachsen. Die graduellen Verbesserungen sind in der Metaevaluierung noch nicht abgebildet bzw. konnten dies auch gar nicht sein. Insbesondere im Kompetenzcenter Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, das wichtige Thema „Wirkungen“ besser zu berücksichtigen. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ein Leitfaden „Wirkungsmonitoring und Wirkungsmessung im Bereich BB und AM“ liegt vor.
- Ein Leitfaden „Wirkungsorientiertes Monitoring von Beiträgen Beruflicher Qualifizierung und Beschäftigung zu sozialer Integration“ ist ebenfalls entwickelt.
- Trainings von Mitarbeiter/innen und Beratung von Vorhaben wurden und werden durchgeführt.

