

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Uganda: Förderung privater Berufsbildungszentren II



Sektor	11120 (Bildungseinrichtungen und Fortbildung)	
Vorhaben/Auftraggeber	Förderung privater Berufsbildungszentren II (KV) – BMZ Nr. 2001 65 290* und PN 2002 264 (A+F Maßnahme)	
Projekträger	Ministry of Education and Sports (MoES)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	5,11 Mio. EUR 0,92 Mio. EUR	5,34 Mio. EUR 0,91 Mio. EUR
Eigenbeitrag	Keine Angabe zur Höhe	
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	Inv. 5,11 Mio. EUR A+F 0,92 Mio. EUR	Inv. 4,96 Mio. EUR** A+F 0,91 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe; ** Restmittel in Folgevorhaben verwendet

Projektbeschreibung: Das Vorhaben diente der Erweiterung und Verbesserung von formalen Aus- und Fortbildungskapazitäten privater Berufsbildungszentren (PTP) und war als Kooperationsvorhaben mit der GIZ in eine gemeinsame Schwerpunktstrategie „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ eingebettet. Die FZ-Komponente umfasste 53 Baumaßnahmen (Werkstätten, Klassenräume), technische Ausstattung sowie Consultingleistungen. Das Vorhaben sah eine Partizipation der geförderten Zentren bei der Planung sowie Durchführung (einschl. Eigenbeiträge) vor. Zusätzlich wurde eine A+F-Maßnahme durchgeführt, die Trainingsmaßnahmen für das Schulmanagement, Weiterbildung der Lehrkräfte, Einkommen schaffende Kurse, Erprobung von 18 Trainingsmodulen, Einführung eines Buchhaltungssystems u.a. enthielt.

Zielsystem: Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Uganda und damit zur Reduzierung der Armut und zur wirtschaftlichen Entwicklung zu leisten. Als Indikator diente der Beschäftigungsbeitrag der geförderten Ausbildungsangebote gemäß Absolventenverbleibsstudien. Projektziel war eine nachfrageorientierte und nachhaltige Aus- und Fortbildung von Arbeitskräften durch die Nutzung der im Rahmen des Vorhabens erweiterten und verbesserten Kapazitäten privater Berufsbildungszentren. Als Indikatoren dienten die Kapazitätsauslastung (in % der Maximalkapazität) der geförderten privaten Berufsbildungszentren drei Jahre nach Fertigstellung sowie die Erhöhung der Einschulungszahlen.

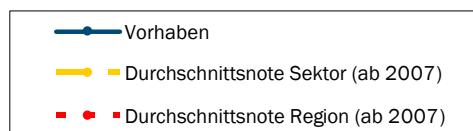
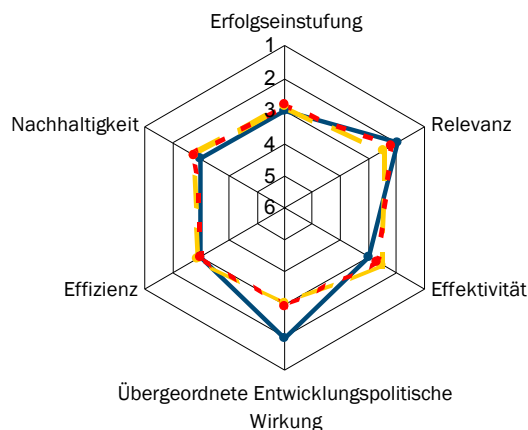
Zielgruppe: Alle Teilnehmer beruflicher Aus- und Fortbildungsmaßnahmen an den zu fördernden privaten Berufsbildungszentren, die sich aufgrund der sozialen Zielsetzung vieler privater Zentren zu einem hohen Anteil aus armen Bevölkerungsgruppen zusammensetzen.

Gesamtvotum: Note 3

Sechs der unterstützten 35 Berufsbildungszentren existieren nicht mehr; Ausbildungszahlen in den verbleibenden Zentren konnten im Durchschnitt stark gesteigert werden, aber nur 4 Zentren sind voll ausgelastet. Viele der Absolventen wurden nicht vom Arbeitsmarkt absorbiert, sondern sind selbstbeschäftigt. Die Ausbildungsangebote sind nicht immer am Bedarf des Arbeitsmarkts ausgerichtet.

Bemerkenswert: Die Ausbildungszentren finanzieren sich größtenteils über die – vom Staat oder von den Kirchen subventionierten – Ausbildungsgebühren. Die Jugendlichen bzw. ihre Eltern können die Gebühren für die Kurse nicht voll zahlen. Deshalb ist der seit 2009 vom Bildungsministerium (MoES) in Uganda eingeführte Zuschuss pro Auszubildenden an die Trainingszentren für deren langfristige Nachhaltigkeit elementar.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Die Konzeption des Vorhabens war angemessen. Es hat seine direkten Ziele im Wesentlichen erreicht, denn die Zahl der Auszubildenden stieg in den meisten der besuchten Zentren. Das Vorhaben hat zudem zur Sektorentwicklung im Rahmen des EZ-Schwerpunkts „Nachhaltige Wirtschaft“ beigetragen. **Note: 3**

Relevanz: Aufgrund der hohen Zahl von Jugendlichen ohne berufliche Grundausbildung sowie der hohen Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen kommt der Verbesserung der beruflichen Ausbildung in Uganda eine hohe Bedeutung zu. Auch die ugandische Regierung schätzt die Relevanz einer praktischen an den Bedürfnissen des Marktes orientierten Ausbildung als hoch ein. Fünf von acht Zielen des National Development Plan (2010-15) beziehen sich direkt oder indirekt auf die beruflich-technische Qualifizierung.

Ebenfalls erkennt die ugandische Regierung die Bedeutung privater Trainingszentren an, die den größten Teil der technischen Ausbildung in Uganda durchführen. Seit 2009/10 stellt die Regierung Mittel für die Durchführung von non-formalen Ausbildungskursen pro Auszubildenden zur Verfügung. Laut Aussagen des ehemaligen Leiters von UGAPRIVI, dem Dachverband der privaten Ausbildungsinstitutionen (PTP) werden 350 Trainingszentren (TP) im Land und insgesamt ca. 15.000 Auszubildende auf diese Weise unterstützt. Die Bereitstellung von Mitteln nahm im letzten Jahr zu und zeigt, dass die Regierung dem Thema der Ausbildung eine hohe Relevanz einräumt. Der Anteil der beruflichen Bildung (BTJET) am Bildungsbudget wurde von 8,8% (2010/11) auf 17,8% (2011/12) erhöht. Dennoch sind praktisch-technische Berufe in der Gesellschaft immer noch wenig angesehen und die Jugend strebt eher nach „white-collar“ jobs. Die Nachfrage nach einer praktisch-technischen Ausbildung ist deshalb unter Jugendlichen nicht so hoch, wie es aus Sicht der Regierung wünschenswert wäre.

Die Konzeption des FZ-Vorhabens, bestehende PTP durch den Ausbau und die Erweiterung der Gebäude und durch technische Ausstattung zu unterstützen, ging insofern einen wichtigen Entwicklungseingpass an. Die Wirkungskette, durch eine verbesserte Ausbildung zu höheren Chancen am Arbeitsmarkt und damit höheren Einkommen beizutragen, ist plausibel.

Das Vorhaben war Teil des Schwerpunkts „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ und entsprach damals den relevanten Sektorstrategien des BMZ. Teilnote: 2

Effektivität: Zur Erreichung des Projektziels: „Nachfrageorientierte und nachhaltige Aus- und Fortbildung von Arbeitskräften durch Nutzung der im Rahmen des Vorhabens erweiterten und verbesserten Kapazitäten privater Berufsbildungszentren“ wurde laut Projektprüfungsbericht von 2001 nur ein Indikator formuliert: „Kapazitätsauslastung der geförderten privaten Berufsbildungszentren drei Jahre nach Fertigstellung“. Es fehlt sowohl an quantitativen als auch an qualitativen Indikatoren. Die Auslastung ist nicht näher definiert.

Bezieht man den Indikator auf die Zahl der Auszubildenden, so variiert diese stark von PTP zu PTP: Beauty Tipps hatte zu Projektbeginn 2002 nur 7 Trainees, im Jahr 2012 waren es 177. Jimmy Sekasi (Hotelmanagement) steigerte seine Auszubildendenzahl von 166 (2002) auf 340 (2012), das Rugaba Hospital (Schwesternausbildung) von 110 auf 300. Die Gesamtzahl der Auszubildenden in den 18 von der Evaluierungsmission besuchten Zentren (von 35 geförderten PTP) stieg von 1.630 im Jahr 2002/03 auf 3.416 Auszubildende im Jahr 2011/12. Vier PTP haben heute weniger Auszubildende als 2002. Mit einer Zunahme an Auszubildenden von 109% in den besuchten 18 Zentren kann der Indikator als erfüllt bezeichnet werden. Eine Wirkungsstudie von 2008 (Bauer/Reichert) kam zu dem Ergebnis, dass sich die Einschulungszahlen bis 2008 um 68% erhöht hatten. Allerdings führen heute 6 der 35 Zentren aus unterschiedlichen Gründen (Verkauf oder Schließung des PTP) keine Trainings mehr durch. Ein weiteres PTP, das die Gutachterin besuchte, hat nur wenige Auszubildende (19) und es ist zu befürchten, dass es in Zukunft ebenfalls schließen muss. Obwohl die meisten besuchten und noch auszubildenden 18 Zentren die Zahl der Auszubildenden beträchtlich steigern konnte, sagten nur 4 PTP aus, dass sie zu 100% ausgelastet seien, alle anderen könnten noch mehr Auszubildende aufnehmen. Grund für die nicht volle Auslastung ist laut Aussage der SchulleiterInnen das niedrige Ansehen der technischen Berufe bei den Jugendlichen.

Bezieht man den Indikator auf die Nutzung der Gebäude und der Ausstattung, so kann festgestellt werden, dass bei den 18 besuchten Zentren alle Gebäude genutzt wurden. Zwei Bibliotheken wurden nur teilweise genutzt. Ein PTP (Tiner Beauty) in Kampala hat das aus Mitteln der FZ gebaute Gebäude verkauft, führt aber seine Trainings in einem anderen (schlechter gebauten, aber größeren) Zentrum mit der von der FZ zur Verfügung gestellten Ausstattung weiter durch. Alle Zentren nutzen ihre Ausstattung abgesehen von einzelnen kleineren Ausnahmen gut gemäß der Aussage der Lehrkräfte und soweit die Gutachterin dies anhand der Spuren an den Geräten beobachten konnte.

Was die Qualität der geförderten Ausbildungen anbelangt, so bestehen die praktischen Prüfungen nach den Kurzkursen, durchgeführt vom Directorate of Industrial Training (DIT), laut Aussage der SchulleiterInnen fast alle (90%) Auszubildenden. Die Erfolgsquote bei den eher theoretisch ausgerichteten formalen Lehrgängen ist dagegen etwas niedriger (70%).

Die Trainingskomponente unterstützte den Aufbau von Managementkapazitäten in den PTP durch Kurse in Personalführung, Management und Buchhaltung. Die Vermittlung von 150 Internships für Lehrkräfte trug dazu bei, dass auch sie praktische Erfahrungen sammeln konnten. Die Fortbildung in „entrepreneurial skills“ für die Lehrkräfte führte dazu, dass heute das Fach in 12 der 18 besuchten PTP unterrichtet wird. Praktika für Auszubildende sind ebenfalls in 11 der 18 besuchten Zentren Pflicht.

Zusammenfassend wurden die Gebäude und die Ausstattung genutzt und trugen so zu einem besseren Training bei; die Zahl der Auszubildenden stieg maßgeblich. Dennoch sind die meisten Zentren nicht voll ausgelastet und 6 der 35 PTP bilden gar nicht mehr aus. Teilnote: 3

Effizienz: Es wurden 52 Baumaßnahmen – Werkstatt Räume, Klassenräume, Hilfsgebäude, Küchen und auch Bibliotheken – an 29 PTP von einer (indischen) Baufirma durchgeführt. Die meisten Gebäude sind noch in gutem Zustand und werden auch gewartet. Allerdings deuteten einige LeiterInnen der Zentren an, dass die Qualität nicht immer zufriedenstellend war. Einige der PTP reklamierten die niedrige Qualität, z.B. der Fenstergriffe. Darüber hinaus entsprachen die Gebäude nicht immer ihrem Zweck. Bei zwei Zentren sah die Gutachterin eine zweistöckige Bibliothek, die in beiden Fällen nicht richtig genutzt wurde und den Bedürfnissen der PTP auch nicht entsprachen. Statt großer Räume benötigen sie Klassenräume, ein PTP zog entsprechend auch Zwischenwände in das Gebäude ein.

Insgesamt 68% der zur Verfügung stehenden Investitionsmittel wurden für Baumaßnahmen, 26% für die Ausstattung und 1% für Lehrmittel ausgegeben. Die Baukosten lagen mit 288 EUR/qm knapp unter den im PPB veranschlagten 307 EUR/qm. Die FZ-Mittel kamen den PTP als nicht rückzahlbare Zuschüsse zugute, wobei die ausgewählten PTP eine Eigenleistung von 10% erbringen mussten. Insgesamt mussten die Zentren einen Vertrag unterschreiben, der die Ausbildung in den renovierten Gebäuden und mittels der erworbenen Werkzeuge für sechs Jahre garantiert. Diese Frist lief 2011 ab.

Die technischen Ausrüstungsgüter (Maschinen zur Metall- und Holzbearbeitung, Nähmaschinen, Haartrockner, Computer etc.) wurden alle in Europa eingekauft und hatten einen hohen Standard. Für die jeweiligen Fachrichtungen wurden Standardsets eingekauft, so dass alle PTP die gleiche Grund-Ausstattung erhielten.

Gewisse Abstriche sind bei der Allokationseffizienz zu machen, wie sich an der Zahl der sechs geschlossenen Zentren erkennen lässt. Hier hätte eine strengere Prüfung zu Beginn des Projekts zumindest bei den ländlichen Zentren erkennen lassen, dass sie an den abgelegenen Standorten nicht überlebensfähig waren. Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Zur Erreichung des Oberziels „Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung und damit zur Reduzierung der Armut und der wirtschaftlichen Entwicklung“ wurde der folgende Indikator formuliert: „Beschäftigungsbeitrag der geförderten Aus- und Fortbildungsangebote gemäß Verbleibsstudien“.

Gemäß der Ergebnisse einer 2008 im Auftrag der KfW durchgeführten Verbleibsstudie sind 85% der AbgängerInnen (selbst)beschäftigt¹. Allerdings konnte keine direkte Korrelation zwischen dem Vorhaben PPTP und der Beschäftigungsquote hergestellt werden, da auch bei nicht unterstützten Zentren die Beschäftigungsquote ähnlich angestiegen war. Die Gutachterin stellte fest, dass mit Ausnahme von zwei der 18 besuchten PTP alle anderen keine regelmäßigen Verbleibsstudien durchführen. Es stehen hierfür keine Mittel zur Verfügung und die PTP erkennen auch nicht die Bedeutung von Verbleibsstudien. Allerdings haben eine Reihe von PTP Kontakte zu ehemaligen AbgängerInnen, auch weil sie sie für die Organisation von Praktika für Aus-

¹ Die vorliegende Verbleibsstudie gibt leider keinen weiteren Aufschluss über die Art der Selbstbeschäftigung, d.h. ob es sich eher um Subsistenzbeschäftigung oder aber darüber hinausgehende Geschäftstätigkeit handelt.

zubildende regelmäßig besuchen. Die LeiterInnen der besuchten PTP gaben an, dass die meisten AbgängerInnen Arbeit gefunden haben oder (selbst)beschäftigt seien, einen Nachweis gibt es aber nicht.

Das Einkommen, das die Ausgebildeten erzielen können, liegt bei Arbeitsbeginn bei 150.000 – 200.000 USh/Monat (ca. EUR 60–70). Dies liegt deutlich über dem nationalen Pro-Kopf-Einkommen und ist damit zwar ein Beitrag zur Armutsreduzierung; dennoch sind diese Einkommen sehr niedrig. Allerdings können sie mit der Erfahrung im Laufe der Jahre steigen.

Gemäß der Aussagen der PTP LeiterInnen ist die (Selbst)Beschäftigungsquote der Absolventen hoch. Auch wenn eine direkte Korrelation zum PPTP nicht unbedingt hergestellt werden kann, tragen die noch ausbildenden 29 PTP mit großer Wahrscheinlichkeit zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei. Die entwicklungspolitische Wirksamkeit ist deshalb gut. Teilnote: 2

Nachhaltigkeit: Von den besuchten noch ausbildenden 18 PTP erzielen heute alle außer 1 PTP (Schlachtereier, die vom Erlös des Verkaufs lebt, aber nur fünf Auszubildende hat) ihr Einkommen mit den – teilweise vom Staat subventionierten – Ausbildungsgebühren. Von den verbleibenden 17 PTP werden acht PTP von privaten Eignern, d.h. nicht von einer NGO oder kirchlichen Organisation, betrieben und müssen sich aus eigenen Mitteln finanzieren bzw. erhalten. Seit 2009/10 werden Ausbildungszuschüsse pro Auszubildendem in den non-formalen Ausbildungsbereichen vom Bildungsministerium (MoES) vergeben. Ein PTP wird von einer NGO geführt, die vom Ausland unterstützt wird. Acht werden von Kirchen betrieben und haben dadurch auch ausländische Sponsoren. Letztlich hängen heute also alle PTP – außer der Fleischerei – von Unterstützung ab, sei es aus dem Ausland, sei es vom ugandischen Staat. Eine Finanzierung nur aus Gebühren der Auszubildenden ist im Berufsschulbereich aufgrund der armen Zielgruppe kaum möglich. Auch andere Länder, wie z.B. Deutschland subventionieren Berufsbildung. Insofern zeigt die Abhängigkeit von externer Finanzierung zwar eine Schwäche in der Nachhaltigkeit, wurde aber auch bei der Planung bewusst in Kauf genommen. Immerhin sichert die Unterstützung von außen für viele der kirchlich orientierten Zentren seit Jahrzehnten ihr Fortbestehen.

Die Größe der PTP bestimmt auch ihr Fortbestehen. Von den besuchten 18 PTP haben nur 4 PTP weniger als 100 Auszubildende, 8 PTP haben 100-200 Auszubildende, 3 PTP haben 200-300 und 3 PTP sogar über 300 Auszubildende. Zwei davon haben private Eigner (nicht NGO oder Kirche). Abgesehen von den 6 PTP, die nicht mehr ausbilden, haben alle anderen, die mehr als 100 Auszubildende haben, eine gute Überlebenschance. Die Nachhaltigkeit dieser PTP ist gegeben, sei es, dass sie durch Kirchen im Ausland unterstützt werden, sei es, dass sie durch die Unterstützung von Auszubildenden im non-formalen Bereich durch das MoES ihre Kosten finanzieren können.

Die A+F-Komponente des Vorhabens führte Trainingskurse zur Unterhaltung der Werkstätten, Werkzeuge und Maschinen durch, u.a. mithilfe eines Mitarbeiters des Senior Expert Service. Die Durchführung dieser Maßnahme war äußerst sinnvoll. Die Bedeutung von Wartung wird von den

PTP erkannt und auch in zahlreichen PTP in den eigenen Trainings verankert. In der Mehrheit der besuchten PTP konnten von der Gutachterin Wartungsmaßnahmen wie z.B. Reparatur von zerbrochenen Fensterscheiben (bis zur Schaffung von Regenwasserauffangbecken in einer PTP) wahrgenommen werden, bei einigen PTP mangelte es aber auch an der Pflege. Bei der 2008 durchgeführten Wirkungsstudie (allerdings bezogen auf Phasen I und II) wurde erhoben, dass von 21 PTP 7 keinen systematischen Wartungsansatz, 12 hingegen einen guten bis fairen Ansatz hatten, von 2 lagen keine ausreichenden Informationen vor.

Die Abhängigkeit von externer Finanzierung stellt die Nachhaltigkeit von Berufsschulzentren grundsätzlich in Frage, auch wenn dies kein auf Uganda beschränktes Phänomen ist, sondern auch in anderen Ländern weit verbreitet ist. Stellt man dies aber in Rechnung, erscheinen die Zentren mit der durch die FZ finanzierten Ausstattung eher überlebensfähig als vorher. Da aber 6 Zentren geschlossen sind, ist die Nachhaltigkeit nur befriedigend. Teilnote: 3

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	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes 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 (zufrieden stellende 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 „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden