

Ex-post-Evaluierung – Bulgarien

Sektor: Bildung (CRS Kennung 110)
Vorhaben: KV Ausstattung von zwei Berufsbildungszentren in Bulgarien (BMZ-Nr. 2005 65 515)*
Träger des Vorhabens: Ministerium für Arbeit und Soziales



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2015

	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	nicht bekannt	6,51
Eigenbeitrag Mio. EUR	nicht bekannt	5,00
Finanzierung Mio. EUR	1,53	1,51
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	1,53	1,51

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015

Kurzbeschreibung: Das Vorhaben umfasste die Finanzierung von Ausstattung in zwei von fünf Deutsch-Bulgarischen Berufsbildungszentren (DBBZ) in Smolyan und Tsarevo. Die fünf Zentren sind die einzigen staatlichen Einrichtungen für Erwachsenenbildung. Das Vorhaben wurde als Kooperationsvorhaben mit der TZ durchgeführt. Seit 2011 sind die DBBZ aus dem Ministerium für Arbeit und Soziales (MAS) ausgegliedert und bilden eine eigenständige juristische Person, die sich jedoch weiterhin in staatlichem Eigentum befindet. Die Zentren erhalten keine staatlichen Zuwendungen mehr, sondern sind auf Aufträge der bulgarischen Arbeitsämter bzw. auf Drittmittel (EU) angewiesen. Die zwei unterstützten DBBZ bieten hauptsächlich Kurse im Dienstleistungsbereich an.

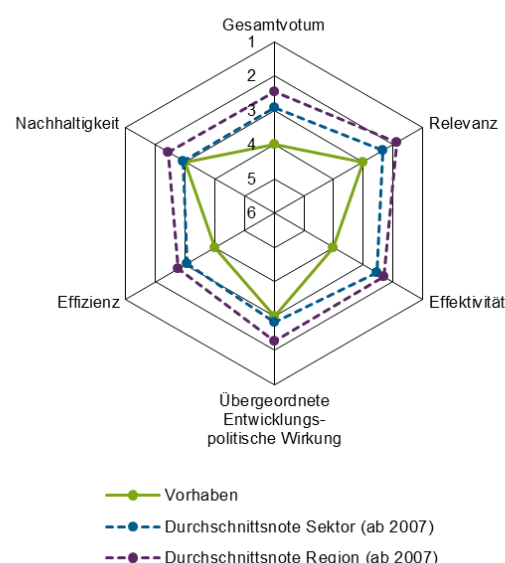
Zielsystem: Das bei Prüfung definierte Projektziel lautete: "Ziel der FZ-Komponente des Kooperationsvorhabens ist die Nutzung der beiden DBBZ nach Fertigstellung. Das FZ/TZ-Kooperationsvorhaben zielt darauf ab, einen Beitrag zum Aufbau eines zusammenhängenden, bedarfsorientierten Systems zur beruflichen Erwachsenenbildung in Bulgarien zu leisten." Das Oberziel lautete: "Die berufliche Erwachsenenbildung in Bulgarien entspricht in Inhalten und regionaler Verteilung dem Bedarf der Wirtschaft und sichert Chancengleichheit für Frauen und Männer".

Zielgruppe: Zielgruppe waren vor allem Arbeitslose, darüber hinaus Beschäftigte, die sich weiterbilden wollen, sowie in geringerem Umfang Lehrer und Instrukoren anderer Berufsbildungseinrichtungen.

Gesamtvotum: Note 4

Begründung: Effizienz und Effektivität werden als nicht zufriedenstellend bewertet. Die Auslastung der Zentren ist mit 30 % - 50 % deutlich zu niedrig und nur 30 % der Absolventen finden eine adäquate Beschäftigung. Dabei handelt es sich allerdings um generell schwer in Arbeit zu bringende Langzeitarbeitslose.

Bemerkenswert: Die zweite Zielgruppe, weiterzubildende Arbeitnehmer, konnte nicht erreicht werden.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4

Relevanz

Das Vorhaben zielte auf die Lösung eines entwicklungspolitischen Kernproblems: Eine hohe Arbeitslosigkeit in Bulgarien sowie eine geringe Qualifikation der Erwerbslosen und eines Teils der Erwerbstätigen ging einher mit einem mangelhaften Angebot zur beruflichen Erwachsenenbildung.¹ Die Arbeitslosigkeit lag 2004 bei 12,2 %. Mehr als 40 % der Langzeitarbeitslosen verfügte 2003 über keine oder über eine niedrige berufliche Qualifikation. Zudem verfügten 21 % der Erwerbspersonen nur über eine Grundbildung oder einen noch geringeren Bildungsstand.

Die Verbesserung der beruflichen Erwachsenenbildung war (und ist) eine der wichtigsten Prioritäten der bulgarischen Regierung. Dies dokumentiert sich sowohl im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung als auch in der "Strategie für die berufliche Weiterbildung 2005-2010". Die FZ-Förderung von zwei der fünf staatlichen Berufsbildungszentren sollte diesem Mangel entgegen treten. Zwar existieren auch private Bildungseinrichtungen (z.B. von den Gewerkschaften betrieben), diese führen jedoch in Umfang und Qualität keine vergleichbaren Kurse durch. Die Fokussierung der beiden unterstützten Zentren, Smolyan und Tsarevo, auf den Bereich Tourismus ist plausibel. Der Tourismus ist einer der bedeutendsten Wirtschaftszweige mit Wachstumsraten und entsprechender Beschäftigungsnachfrage. Beide Zentren sind in Tourismus-Regionen angesiedelt, in Tsarevo an der Schwarzmeerküste ist der Tourismus allerdings deutlich bedeutsamer. Allerdings sind beide Orte mit 30.000 bzw. 7.000 Einwohnern relativ klein. Zumindest im Fall von Smolyan ist die Standortauswahl konzeptionell fragwürdig, zumal in Bulgarien und insbesondere in der Region Smolyan die Bereitschaft von Erwerbslosen, temporär in eine andere Stadt zu ziehen, gering ausgeprägt ist. Die Arbeitslosenquoten in den zwei Regionen lagen 2004 im bulgarischen Mittel.

Eine weitere konzeptionelle Schwäche ist die Annahme, neben Erwerbslosen auch Beschäftigte, welche auf eigene Kosten bzw. auf Kosten ihrer Arbeitgeber an Schulungen teilnehmen sollten, als weitere Zielgruppe etablieren zu können. Bis heute sind Schulungen von Arbeitnehmern eher selten. Zielgruppe waren zudem Ausbilder in Unternehmen und Lehrer in Schulen. Entsprechende Kurse finden in kleinerem Maßstab statt.

Der Berufsbildungssektor Bulgariens war 2005 kein sektoraler Schwerpunkt des BMZ, mittlerweile ist das Engagement des BMZ auch ausgelaufen. Weitere Geber im Sektor waren in den letzten Jahren vor allem die EU sowie UNDP. Die Finanzierung von Infrastruktur war bei diesen Gebern allerdings kein Schwerpunkt. Den Berufsbildungszentren gelang es, über EU-Programme weitere Erwerbslosen-Kurse finanzieren zu lassen.

Relevanz Teilnote: 3

Effektivität

Das bei Prüfung definierte Projektziel lautete: "Ziel der FZ-Komponente des Kooperationsvorhabens ist die Nutzung der beiden DBBZ nach Fertigstellung." Dieses Projektziel beschreibt nicht die Qualität der Nutzung der zwei Ausbildungszentren. Das Projektziel wurde daher angepasst zu: "Adäquate und arbeitsmarktorientierte Nutzung der beiden DBBZ in Smolyan und Tsarevo."

Die ursprünglichen Indikatoren lauteten:

- (1) Inbetriebnahme der 2 neuen DBBZ
- (2) Kapazitätsauslastungen der beiden DBBZ drei Jahre nach Inbetriebnahme
- (3) Beschäftigungsstatistiken der Ausgebildeten/Absolventen

¹ Mit Erwachsenenbildung ist hier die (Weiter-)Qualifizierung von Erwerbslosen oder Erwerbstätigen nach der Grundausbildung gemeint. In diesem Sinne können hier auch Jugendliche miteingeschlossen werden.

(4) Zahl der jährlich Ausgebildeten/Absolventen

(5) Anzahl der ausgebildeten Lehrer und Instruktoren

Die Indikatoren (2), (4) und (5) werden beibehalten, (1) ist eher ein Output-Indikator und wird ebenso wie (3) (eher auf der Wirkungs-Ebene anzusiedeln) auf dieser Ebene gestrichen.

Den Indikatoren waren allerdings keine Anspruchsniveaus zugeordnet. Diese waren somit bei der Ex-post-Evaluierung zu definieren.

Zu (2): Eine durchschnittliche Kapazitätsauslastung von 70 % wird als erstrebenswert und möglich angesehen. Eine höhere Kapazitätsauslastung wird auch dadurch erschwert, dass aufgrund der Planungszeit des Ministeriums bzw. der untergeordneten Arbeitsämter am Jahresanfang in den ersten zwei Monaten keine staatlichen Schulungsaufträge vergeben werden.

Zu (4): Hier wird ebenfalls von einer 70 % - Auslastung ausgegangen.

Zu (5): Als Anspruchsniveau wird ein Kurs pro Jahr pro Standort (ca. 20 Personen) definiert.

Indikator	Zielwert	Ist-Wert bei Ex-post-Evaluierung
(1) Zahl der jährlich Ausgebildeten/Absolventen	Smolyan: 600 (bei einer Gesamtkapazität von 860) Tsarevo: 350 (bei einer Gesamtkapazität von 530)	Smolyan: 259 Tsarevo: 264
(2) Kapazitätsauslastungen der beiden DBBZ drei Jahre nach Inbetriebnahme (in %)	70	Smolyan: 30 Tsarevo: 50
(3) Anzahl der ausgebildeten Lehrer und Instruktoren	20 pro Standort	Smolyan: 40 Tsarevo: 20

Gemessen an den Indikatoren verfehlt das Vorhaben in den zwei wichtigsten Kriterien (wobei (1) und (2) letztlich das Gleiche messen), seine Ziele. Zwar liegt die Kapazitätsauslastung in den Tourismus-Werkstätten, in die ein großer Teil der Investitionen floss, höher (44 % in Smolyan und 81 % in Tsarevo), allerdings ist hier die Gesamtauslastung entscheidend, zumal auch allgemeine Ausstattung wie Mobiliar der Theorieräume bzw. Einrichtungen der Unterkunftsräume finanziert wurden. In jedem Fall ist das Zentrum in Smolyan deutlich unterausgelastet, auch Tsarevo erreicht keine zufriedenstellende Auslastung. Nicht erreicht wurden Arbeitnehmer als Zielgruppe.

Effektivität Teilnote: 4

Effizienz

Die Kosten der beschafften Ausrüstung sind mit denjenigen ähnlicher Investitionen vergleichbar. Allerdings wurde das Projekt drei Jahre später als geplant beendet. Grund hierfür waren unter anderem zeitaufwändige Verhandlungsprozesse zwischen KfW und bulgarischer Seite hinsichtlich der Anwendung der KfW-Richtlinien (vs. bulgarischem Ausschreibungsrecht), zudem mussten einige Lose mehrfach ausgeschrieben werden. Insgesamt ist die Produktionseffizienz als zufriedenstellend zu werten.

Die Allokationseffizienz ist allerdings angesichts der geringen Kapazitätsauslastung unbefriedigend.

Effizienz Teilnote: 4

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das bei Prüfung der FZ-Komponente formulierte Oberziel lautete: "Die berufliche Erwachsenenbildung in Bulgarien entspricht in Inhalten und regionaler Verteilung dem Bedarf der Wirtschaft und sichert Chancengleichheit für Frauen und Männer." Diese Formulierung stimmte mit dem damaligen Gesamtziel des GIZ-Vorhabens überein. Als Indikatoren wurden für die FZ-Komponente definiert:

(1) Die bulgarische Wirtschaft kann den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften durch bulgarische Arbeitnehmer decken.

(2) Die Zahl ausgebildeter Frauen entspricht in etwa der der ausgebildeten Männer.

Die Wirkungskette zwischen der Projektzielebene des (sehr begrenzten) FZ-Vorhabens und dem Oberziel erscheint sehr lang, zumal wenn der ursprüngliche Indikator (1) zugrunde gelegt werden würde. Daher wird als angepasstes Oberziel für das FZ-Vorhaben die "Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der Chancengleichheit der Zielgruppe" gewählt. Indikator (1) wird gestrichen. Als neue Indikatoren werden definiert:

(1) 25 % der teilnehmenden (Langzeit-)Arbeitslosen gehen 12 Monate nach Kursabschluss einer angemessenen Beschäftigung nach.²

(2) stichprobenhafte Interviews mit Arbeitsämtern und Arbeitgebern bestätigen, dass die durchgeführten Kurse den Bedarfen des Arbeitsmarktes entsprechen.

Indikator	Zielwert	Stand bei Ex-post-Evaluierung
(1) % Arbeitslose, die 12 Monate nach Kursabschluss einer angemessenen Beschäftigung nachgehen	0 25%	30%. Nach Einschätzung der beiden Arbeitsämter würde der Wert ohne entsprechende Schulungen deutlich geringer ausfallen.
(2) stichprobenhafte Interviews mit Arbeitsämtern und Arbeitgebern bestätigen, dass die durchgeführten Kurse den Bedarfen des Arbeitsmarktes entsprechen	ja	Ja. Beide Arbeitsamtsleiter in Smolyan und Tsarevo bestätigen die Arbeitsmarktorientierung der Kurse. Fünf interviewte Arbeitgeber bestätigen dies ebenso. Zwar wurde von einem Arbeitgeber eine Änderung des Lehrplans gewünscht, dies wird jedoch als üblicher kontinuierlicher Anpassungsprozess einer sich entwickelnden Wirtschaft gesehen. Die Wünsche des Arbeitgebers sollen übernommen werden.
(3) Die Anzahl der in Smolyan und Tsarevo ausgebildeten Frauen ist gleich oder größer der Anzahl der ausgebildeten Männer	ja	Ja. In Smolyan sind 82% der Teilnehmer weiblich, in Tsarevo 72 %.

Alle Indikatoren der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden erreicht. Die Qualität der Kurse liegt über dem bulgarischen Standard, insbesondere auch bezüglich der Vermittlung von Sozialkompetenzen. Allerdings könnten die Wirkungen bei einer höheren Auslastung der Zentren deutlich höher liegen.

² Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage in Bulgarien werden 25% als Erfolg bewertet. Experten bestätigen, dass die (Langzeit-)Arbeitslosen ohne Umschulungen eine deutlich niedrigere Quote erreichen würden.

Durch moderne Kursinhalte und -methoden haben diese Kurse aber Ausstrahlung auf den gesamten Berufsbildungssektor.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Beide Zentren werden mit angemessener Ausstattung und Wartung betrieben. Seit 2011 erhalten die Zentren keine Budgetzuweisungen mehr, sondern sind auf kontinuierliche Einnahmen über Arbeitsamtsaufträge oder Schulungsprogramme der EU angewiesen. Die Gebühren für staatliche Aufträge sind dabei festgeschrieben und können seitens der DBBZ nicht verändert/erhöht werden. Finanziell agieren die einzelnen Zentren nicht autonom. Einnahmen und Ausgaben aller fünf Zentren werden auf der Ebene des Staatsunternehmens konsolidiert. Es werden zwar operative Gewinne erzielt, nach Abschreibungen erwirtschaften die DBBZ jedoch Verluste. (Re-)Investitionen sind dadurch erschwert. Das Management der DBBZ bemüht sich, die laufenden Einnahmen zu erhöhen (über weitere Auftragsakquise), und versucht, Investitionen über andere Quellen zu decken (z.B. Finanzierungen der Gemeinden). Hinzu kommt, dass durch die geplante Einführung der dualen Ausbildung mit Zweijahresaufträgen die Einnahmensicherheit zuverlässiger werden wird. Auch ist den Zentren zugute zu halten, dass sie sich nach einem schwierigen Beginn erst im vierten Jahr ihrer Unabhängigkeit befinden und aktiv versuchen, sich den marktwirtschaftlicheren Rahmenbedingungen anzupassen. Offen ist, ob das MAS bei einer deutlich ausgeprägteren finanziellen Notlage eingreifen würde. Zwar sehen die Verordnungen direkte Subventionen nicht vor, auf der anderen Seite haben die Deutsch-Bulgarischen Berufsbildungszentren eine hohe politische Bedeutung, so dass die Regierung möglicherweise bereit wäre, Unterstützungsmaßnahmen zu identifizieren und umzusetzen.

Festzuhalten ist, dass die kurzfristige Deckung der laufenden Kosten gesichert ist, während mittel- bis langfristig deutliche Nachhaltigkeitsrisiken zu erkennen sind.

Nachhaltigkeit 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	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.