

Ex-post-Evaluierung – Laos

>>>

Sektor: Berufliche Bildung (CRS-Code: 114330)

Vorhaben: Programm zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in der DVR Laos, Modul Berufsbildung III und IV (BMZ Nr. 2009 67 315, 2012 65 040*; A+F Maßnahme BMZ Nr. 1930 05 212)

Träger des Vorhabens: Department of Technical and Vocational Education, Ministry of Education and Sports (MoES)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

Alle Angaben in Mio. EUR	Phase III (Plan)	Phase III (Ist)	Phase IV (Plan)	Phase IV (Ist)	A+F Maßnahme (Ist=Plan)
Investitionskosten (gesamt)	6,00	5,50	5,00	6,83	0,20
Eigenbeitrag	1,00	0,50	0,50	1,85	0,00
Finanzierung	5,00	5,00	5,00	4,98	0,20
davon BMZ-Mittel	5,00	5,00	5,00	4,98	0,20

*) Vorhaben in der Stichprobe 2018

Kurzbeschreibung: Im Rahmen der Phasen III und IV des Berufsbildungsprogramms wurden in Laos für drei Berufsschulen im Süden des Landes und für die Lao-German Technical School (LGTC) in der Hauptstadt Vientiane Schulgebäude, Werkstätten und Wohnheime neu- und ausgebaut sowie Geräte, Maschinen und Lehrmaterialien beschafft. Außerdem wurden zusätzliche Schulinfrastruktur und Ausstattung in den sechs Schulen im Norden des Landes finanziert, die bereits in Phase I und II unterstützt wurden. Parallel entwickelte die TZ arbeitsmarktorientierte Ausbildungslehrgänge (Curricula) und unterstützte die Ausbildung für Lehrkräfte in für den Arbeitsmarkt geeigneten Fachbereichen. Über eine Aus- und Fortbildungsmaßnahme (A+F) fand zusätzlich Lehrkraftqualifikation für die Berufsschulen im Süden des Landes statt.

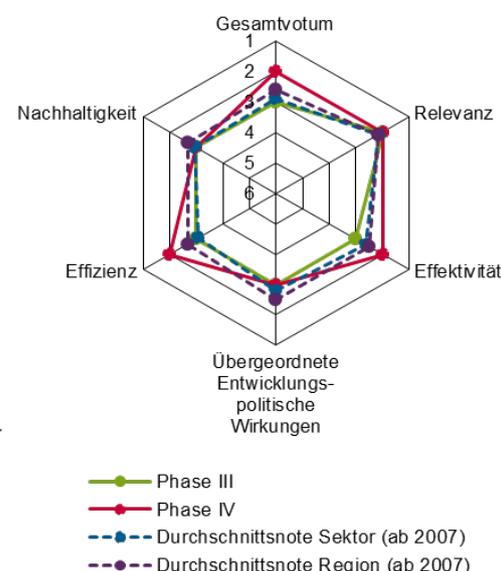
Zielsystem: Oberziel (Impact) der Phasen III und IV war es, die Rahmenbedingungen für wettbewerbsfähige Unternehmen, die sich in die regionalen und globalen Märkte integrieren können, durch die Verfügbarkeit von arbeitsmarktgerecht qualifizierten Arbeitskräften zu verbessern. Dieses Fachkräfteangebot sollte durch die qualitativ und quantitativ verbesserte, arbeitsmarktorientierte Aus- und Fortbildung an den ausgewählten Berufsschulen (Programmschulen) bereitgestellt werden (Outcome).

Zielgruppe: Zielgruppe waren landesweit männliche und weibliche Schulabgänger/innen und Auszubildende (durchschnittlich 500-600 Auszubildende pro Schule) sowie die Lehrkräfte an den Programmschulen. Auch die Programmschulabgänger/innen übernehmenden Unternehmen profitieren von dem Vorhaben.

Gesamtvotum: Note 3 (Phase III), Note 2 (Phase IV)

Begründung: Die Relevanz des Vorhabens ist angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels im Land hoch. Die geschaffene Infrastruktur und Ausstattung wird genutzt, die Zahl der Schüler/innen hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Gleichzeitig fehlt es jedoch an qualifizierten Lehrkräften. Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und deren Beschäftigung, auch wenn die Zahlen noch niedrig sind und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ausgebaut werden muss. Die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Investition bleibt in naher Zukunft noch in der Hand der Geber, da Budget und Personal für Wartung selten vorgehalten werden.

Bemerkenswert: Das vor allem in Phase IV geförderte Lao-German Technical College (LGTC) weist als die renommierteste technische Berufsschule des Landes eine Vermittlungsquote auf dem Arbeitsmarkt von nahezu 100 % vor und genießt eine Reputation über die Landesgrenzen hinaus. Das LGTC dient den anderen Schulen als Vorbild.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3 (Phase III), Note 2 (Phase IV)

Phase IV wurde 2011 mit Phase III als Vorratsprüfung geplant und 2012 zugesagt. Die Maßnahmen wurden zeitgleich implementiert, teilweise an verschiedenen Standorten, teilweise wurde dieselbe Schule aus beiden Phasen finanziert. Die Phasen lassen sich in ihrer Wirkung nicht voneinander abgrenzen und werden somit gemeinsam evaluiert - wo immer möglich jedoch entlang der DAC-Kriterien separat bewertet.

Teilnoten:	Phase III	Phase IV
Relevanz	2	2
Effektivität	3	2
Effizienz	3	2
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	3
Nachhaltigkeit	3	3

Rahmenbedingungen und Einordnung der Vorhaben

Das Programm zur Berufsbildung wird seit 2015 als Vocational Education in Laos (VELA)-FZ (BMZ-Nr. 2014 68180) fortgesetzt. Die ersten beiden Phasen des hier evaluierten Vorläuferprogramms wurden 2014 ex-post evaluiert¹ und erhielten die Note 4 und wurden damit als nicht mehr zufriedenstellend eingestuft. Die Vorhaben zeigten zwar positive Wirkungen, diese lagen jedoch unter den Erwartungen. Trotz Verankerung in der Zielsetzung wurde in der Ausgestaltung des Programms eine nachfrageorientierte Ausrichtung der Ausbildungsgänge weitgehend versäumt. Alle Schulen boten die gleichen von der Zentralregierung vorgegebenen Ausbildungsgänge an. Zwar erfüllten die sechs Berufsschulen im Durchschnitt die als Sollwert vorgegebene Auslastung von 80 %, weshalb die Effektivität als noch zufriedenstellend bewertet wurde. Allerdings schwankte die Auslastung stark; sie lag bei vier von sechs Schulen z.T. deutlich geringer als der Durchschnitt. Maschinen und Werkzeuge für praktische Ausbildungen wurden nur in zwei von sechs Schulen angemessen genutzt.

Die hier evaluierten Phasen III und IV stellen eine Fortführung der Phasen I und II dar und knüpfen unmittelbar an die 2009 bzw. Anfang 2011 abgeschlossenen Phasen an. Die Phasen I und II wurden allerdings erst während der Durchführung der hier ex-post evaluierten Phasen III und IV evaluiert, so dass die Ergebnisse der EPE 2014 noch nicht in das Design der Phasen III und IV, wohl aber in das der jetzt laufenden Phase V (Projektprüfung 2014) eingingen. Dennoch erfolgten während der Durchführung der Phasen III und IV Anpassungen, u.a. auch als Folge der Ergebnisse der EPE 2014.

Relevanz

Angesichts der bei Projektprüfung (PP) noch anstehenden für 2015 vorgesehenen regionalen Integration in den Verband Südostasiatischer Nationen (Assoziation of South East Asian Nations, ASEAN), welche zu einer Öffnung der laotischen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes und auch zu einem verschärften Wettbewerb mit anderen Ländern der Region führen würde, sollte sich das laotische Berufsbildungssystem unterstützt durch die FZ-Vorhaben auf einen Anstieg der Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften einstellen können. Laotische Fachkräfte mussten gegenüber qualifizierten Arbeitskräften aus Thailand und Vietnam (z.B. in der Baubranche) wettbewerbsfähig sein bzw. werden. Das Ministry of Education and Sports (MoES) prognostizierte 2011 für 2016 einen Bedarf von rd. 360.000 zusätzlichen qualifizierten Fachkräften und somit die Notwendigkeit für einen besseren Zugang zu Berufsbildung und Qualifizierungsmaßnahmen. Gründe für den Fachkräftemangel lagen zum einen in der schlechten Qualität des

¹ Ex-post-Evaluierung Laos KV - Berufsbildung I & II (2014); Gesamtvotum: Note 4; BMZ-Nr. 2004 66 169 und 2006 65 588: es wurden sechs Berufsschulen im Norden von Laos unterstützt: Oudomxay, Phongsaly, Xiengkhouang, Houaphang, Luang Namtha, Xayabouri.

Grundbildungssystem und den hohen Abbrecherraten, wodurch der Zugang zu weiterführender Bildung und Berufsbildung verwehrt bleibt; zum anderen in der fehlenden Infrastruktur und Qualität der Berufsbildung. Der laotische Arbeitsmarkt war noch planwirtschaftlich geprägt: Von den rd. 127.000 formellen Unternehmen waren 90 % SMEs². In diesen kleinen, nicht exportorientierten Unternehmen herrschte ein besonderer Engpass an Fachkräften³, da die SME nicht über Ressourcen verfügten, um den Bedarf an qualifizierten Mitarbeitern selbst durch Anlernen, Ausbildung oder höher bezahlte ausländische Arbeitskräfte zu decken⁴. Das laotische Berufsbildungssystem war nicht in der Lage, den gegebenen und prognostizierten Bedarf quantitativ und qualitativ zu decken, da es, trotz Zunahme der Zahl der Berufsschulen, noch keine praxisnahe und zukunftsorientierte Ausbildung anbieten konnte (Kernproblem).

Durch die Finanzierung von Bau, Erweiterung und Rehabilitation von Berufsschulgebäuden sowie Beschaffung von Lehrmaterial, Handbüchern und moderner Ausstattung (Geräte und Maschinen) sollte den Schülern der unterstützten Berufsschulen (Programmschulen) die Möglichkeit gegeben werden, neben der theoretischen Ausbildung Arbeitserfahrungen in betrieblichen Produktionsprozessen zu sammeln (Outcome). Dies sollte per Konzeption zu verbesserten Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten der Absolventen beitragen und zur Ausweitung des Fachkräfteangebots für Unternehmen führen (Impact). Dadurch sollte das Berufsbildungsprogramm insgesamt zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entwicklung wettbewerbsfähiger kleinerer und mittlerer Unternehmen beitragen (EZ-Programmziel). Diese Wirkungskette erscheint auch aus heutiger Sicht im Grunde plausibel. Die Durchführung erfolgte in Zusammenarbeit mit der TZ, die arbeitsmarktorientierte Curricula entwickelte und das Lehr-, und Führungspersonal in methodisch-didaktischen Fragen wie Personal- und Finanzmanagement schulen sollte.

In einigen Punkten weist das Konzept jedoch Schwachstellen auf: Die laotische Regierung sah vor, in jeder Provinz eine Berufsschule zu gründen (Silodenken), und Bau und Ausstattung wurden auf die Geber verteilt. An allen Berufsschulen wurden - ungeachtet des vor Ort herrschenden Bedarfs - dieselben Curricula⁵ bei gleicher Ausstattung unterrichtet. Eine Analyse des Bedarfs, der Auslastung oder der Chancen einer Spezialisierung (Exzellenzzentren) einzelner Schulen fand nicht statt.

Das FZ-Vorhaben war über die vier Phasen hinweg rein auf die Erbringung von Bauleistungen und Ausstattung in den vorgegebenen Fächern ausgerichtet. Das Lao-German Technical College (LGTC) zeigt als einzige Berufsschule hier eine gewisse Flexibilität. Im Verlauf der Phasen hätte eine Anpassung des Konzepts vorgenommen werden müssen. Auch setzt die oben skizzierte Wirkungslogik voraus, dass Lehrkräfte in angemessener Zahl und mit geeigneter Qualifikation vorhanden sind. Die TZ-Unterstützung setzte zwar an diesem potentiellen Engpass an, jedoch wurde dennoch die mangelnde Qualifikation der Lehrkräfte bei PP der Phase III nicht ausreichend berücksichtigt. Der Beruf des Berufsschullehrers ist wenig attraktiv: Arbeitsbedingungen und Einkommen sind vergleichsweise schlecht und Lehrkräfte erhalten zwar den Beamtenstatus, aber keine Karriereöglichkeiten. Eine Sektoranalyse der Asian Development Bank (ADB) 2009 ergab, dass lediglich 23 % der 1.260 Berufsschullehrer einen Abschluss und 46 % weniger als fünf Jahre Berufserfahrung vorweisen. Eine A+F-Maßnahme, die zu PP vorgesehen war, wurde erst 2015 umgesetzt, nachdem die EPE 2014 die mangelnde Qualifikation herausgestellt hatte. Neben der mangelnden Qualifikation der Lehrkräfte hätte auch deren Verfügbarkeit als Problem identifiziert werden müssen. Den Berufsschulen fehlt es an Lehrern. Dies belegte bereits eine informelle Untersuchung des MoES 2010, die einen Bedarf bis 2016 von 200 Lehrern prognostizierte.

Die entwicklungspolitischen Ziele des Vorhabens entsprachen denen des laotischen 7. Nationalen Entwicklungsplans (2011-2015), in welchem nicht nur ein hohes Wirtschaftswachstum und ein dynamischer Privatsektor angestrebt werden, sondern erstmals auch die Verbesserung und Erweiterung von Berufsbildungsmöglichkeiten. Die noch während der Laufzeit des Vorhabens formulierten Ziele der laotischen Berufsbildungsstrategie (2016- 2020) beinhalten u.a. den Ausbau und die Verbesserung bereits bestehender Berufsschulen und sowie der Lehrqualität. Die laotische Regierung hat Berufsbildung in den vergangenen Jahren eine zunehmende Bedeutung eingeräumt. Dies belegen die durchgeführten Reformen, zuneh-

² Laotische Definition von SME: Small Enterprise: <19 Mitarbeiter; Medium Enterprise (ME): <99 Mitarbeiter

³ ILO Asia (2014): Survey of ASEAN employers on skills and competitiveness. Emerging Markets Consulting. Bangkok, Thailand.

⁴ World Bank Enterprise Survey (2009): 0,6 % der SME in Laos im Vergleich zu 36,96 % in den anderen ostasiatischen Ländern und 22,23 % der ME in Laos im Vergleich zu 47,48 % in anderen Ostasiatischen Ländern bieten selbst formelle Berufsausbildung an. Ausländische Firmen bieten mehr Berufsbildung an (57,57 % in Laos) im Vergleich zu 74,31 % in ostasiatischen Ländern.

⁵ Elektrotechnik, Schweißtechnik und Reparatur, Automobiltechnik, Schreinerei, Landwirtschaft, Hotellerie, Schneiderei und Bauwesen

mende, wenn auch noch niedrige Budgetzuweisungen und die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von internationalen Gebern in diesem Subsektor. Die Vorhaben wurden im deutschen Beitrag zum Schwerpunkt "Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung" erbracht und unter dem EZ-Programm "Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Laos" operationalisiert. Die Geberkoordination hat sich seit der EPE 2014 verbessert. So wurde zur besseren inhaltlichen Koordinierung eine „Technical and Vocational Education and Training Technical Working Group“ zwischen Regierung und internationalen Gebern gegründet, die in regelmäßigen Abständen tagt. Das Image der Berufsbildung hat sich durch Kampagnen in den letzten Jahren deutlich verbessert.

Investitionen bekannter internationaler Investoren (Toyota, Nikon), vor allem in Sonderwirtschaftszonen, in das verarbeitende Gewerbe fördern die wirtschaftliche Transformation und Diversifizierung und die seit 2011 auch in der Einkommensklassifizierung der Weltbank ersichtliche Entwicklung des Landes von einem Low income country (LIC)⁶ zu einem Lower middle income country (LMIC)⁷. Nicht nur diese Entwicklungen machen die Förderung der Berufsbildung zur Qualifikation von Fachkräften auch aus heutiger Sicht relevant.

Relevanz Teilnote: 2 (beide Phasen)

Effektivität

Das Ziel der FZ-Maßnahme (Modulziel) war die qualitative und quantitative Verbesserung der nachfrageorientierten Aus- und Fortbildung an ausgewählten Berufsschulen. Die Zielerreichung (sachgemäße Nutzung und Auslastung) soll anhand folgender drei Indikatoren gemessen werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Nach Inbetriebnahme der neu geschaffenen/rehabilitierten Kapazitäten sind diese zu mind. 90 % mit Auszubildenden ausgelastet.	PP (2011) 0; Ziel: >90 %	Erfüllt. Bis auf zwei Ausnahmen (Phongsaly (314 Studierende) und Sekong (494 Studierende)) sind alle Programmschulen voll ausgelastet (quantitative Verbesserung des Angebots) - teilweise sogar überlastet, was wiederum zu Abstrichen bei der Qualität führt.
(2) Alle Anlagen werden zu mindestens 60 % ihrer Betriebszeit für Ausbildungszwecke (formales und non-formales Training) genutzt.	PP (2011) 0; Ziel: >60 %	Erfüllt. Eine belastbare Prozentangabe ist nicht möglich, da die Auslastung der Anlagen nicht überwacht wird. Im Rahmen der Besichtigung ausgewählter Schulen sowie der Umfragen zu Betrieb und Zustand der Anlagen kann von einer Auslastung von über 60 % ausgegangen werden. Die hohen Schülerzahlen sind ebenfalls ein Indiz für eine gute Auslastung.
(3) Anzahl der Lehrkräfte steigt mit Anzahl der Schüler und Lehrer erhalten regelmäßige Trainings.	-	Nicht erfüllt. Die Zahl der Lehrkräfte stagniert seit Jahren. Die pädagogische und fachliche Fort- und Weiterbildung (auch unterstützt durch die EZ und andere Geber) findet jedoch statt.

Die Programmschulen verzeichnen in den letzten Jahren einen hohen Anstieg der Einschreibungen und Abschlüsse, was ein Beleg für das verbesserte Image und die Effektivität der Werbekampagnen des Bildungsministeriums (MoES) und der Schulen selbst für Berufsbildung ist. Besonders hervorzuheben ist an dieser Stelle das Lao-German Technical College, das eine Reputation über die Grenzen Laos hinaus genießt. Jedes Jahr bewerben sich über 2.000 Schüler, von denen rd. 600 aufgenommen werden. Die Anzahl weiblicher Studierender an den Berufsschulen ist auf einen Anteil von 43 % im akademischen Jahr

⁶ Einkommensklassifizierung gemäß Weltbank: < 1.045 USD Bruttonationaleinkommen pro Kopf

⁷ Einkommensklassifizierung gemäß Weltbank: 1.046 - 4.125 USD Bruttonationaleinkommen pro Kopf

2016-2017 gewachsen. Allerdings sind die Schülerinnen vor allem in Fächern wie Schneiderei, Verwaltung, Buchhaltung und Hotellerie eingeschrieben - nur wenige in technischen Berufen. Um das zu ändern, werden Mädchen - zumindest am LGTC - ohne die Teilnahme an der Eignungsprüfung für technische Curricula aufgenommen. Der Bau von nach Geschlecht getrennten Wohnheimen in sechs der FZ-unterstützten Programmschulen war ebenfalls effektiv, um den Zugang beider Geschlechter zu Berufsbildung zu erhöhen. Gutscheinsysteme für ärmere Bevölkerungsgruppen (davon 40 % Frauen) dienten als Anreiz, Kurzzeitkurse (non-formal Training) zu besuchen. Die Schulen sind bis auf die Schulen in Phongsaly (die jedoch nur sehr geringe Mittel aus Phase III und IV erhalten hat) und Sekong voll ausgelastet (Indikator 1). Einige Schulen sind sogar überbelegt (z.B. Oudomxay), was zu Einbußen bei der Lehrqualität führt, da es an Lehrkräften mangelt, Klassenräume überfüllt sind (ausgelegt für 25 Schüler, belegt mit 35) und der Unterricht teilweise sogar im Freien stattfindet.

Die über die FZ finanzierten Anlagen wurden vorgefunden und sind größtenteils nahezu täglich in Betrieb (Indikator 2). Wenige Geräte werden nicht genutzt, da die Lehrer nicht wissen, wie sie diese in den praktischen Unterricht integrieren können, oder Ersatzteile fehlen (siehe Nachhaltigkeit). Das Verhältnis aus theoretischem zu praktischem Unterricht ist für die meisten Curricula ausgewogen, was durch Befragungen bestätigt wurde. Einbußen für die Lehrqualität bringt die Überbelegung der Klassen, so dass der praktische Unterricht teilweise Vorzeigecharakter hat und sich Schüler Geräte bei Übungen teilen müssen. Eine flexible Anpassung der Ausstattung fand bisher allein am LGTC statt, wo neue Curricula für von der Wirtschaft stark nachgefragte Bergbau- und Wasserkrafttechnik eingeführt werden. In Umfragen zeigten sich Schüler/innen und Absolventen/innen generell zufrieden mit der Ausstattung, um Grundkenntnisse zu erlangen; Arbeitgeber bemängelten, dass die Fähigkeiten der Schüler/innen nicht dem aktuellen Stand der Technik entsprechen, was u.a. auf die nicht mehr moderne Ausstattung der Werkstätten zurückzuführen ist.

Trotz Unterstützung durch die TZ inkl. der vor Ort tätigen Fachkräfte (ehem. DED) an den Schulen, bestand weiterhin zusätzlicher Bedarf für Schulungsmaßnahmen an FZ-finanzierten Ausstattungsgeräten nach Installation und Einweisung durch den Lieferanten. Solche Schulungsmaßnahmen wurden über eine A+F-Maßnahme in den drei südlichen Schulen umgesetzt. Die Lehrkräfte erhielten technisches Training, um die Anlagen ordnungsgemäß zu betreiben, zu warten und aus technischer und pädagogischer Sicht optimal zu nutzen. Ohne die A+F-Maßnahme hätte die Gefahr bestanden, dass die FZ-finanzierten Maschinen und Lehrmaterialien nicht in den praxisorientierten Unterricht einbezogen worden wären. Diese Maßnahme wirkte positiv auf die Zielerreichung (Indikator 3). Dennoch mangelt es weiterhin an Lehrkräften. Die Lehrkräfte-Schüler/innen-Relation liegt an den unterstützten Schulen zwischen 1:10 und 1:20. Die Zahl der Lehrkräfte ist in den letzten Jahren nicht gestiegen und Lehrer/innen, die in Pension gehen, werden selten ersetzt, da das MoES seit Jahren zu wenig Budget zuweist. Dennoch entsprechen die an den Programmschulen vorzufindenden Relationen in etwa dem Durchschnitt aller middle income countries von 1:16,⁸ so dass das Problem vor allem auch in der Qualifikation der Lehrkräfte zu sehen ist.

All diese Aspekte spiegeln sich auch in den Umfrageergebnissen von Absolventen/innen und Studierenden ausgewählter Programmschulen wider. Während der Zugang zum beruflichen Training sich verbesserte (Quantität), mangelt es an den Lehrmaterialien, Ausstattungsgeräten und der Qualität der Lehrer.

Eine qualifizierte Ausbildung erfordert neben qualifiziertem Personal und gesicherter Finanzierung die Bereitstellung von funktionsfähiger Ausrüstung und Anlagen sowie Infrastruktur (Werkstätten, Klassenzimmer und Wohnheime). Die FZ-Finanzierung hat erheblich zur Beseitigung des quantitativen Engpasses durch auf die angebotenen Ausbildungsbereiche abgestimmte Ausstattung beigetragen. Die Qualität des Unterrichts leidet unter zu wenig qualifiziertem Lehrpersonal und großen Klassen. Das LGTC, das durch einen Großteil der Mittel der Phase IV unterstützt wurde, bildet eine Ausnahme und hat Vorzeigecharakter.

Effektivität Teilnote: 3 (Phase III), Note 2 (Phase IV)

⁸ <https://data.worldbank.org/indicator/SE.SEC.ENRL.TC.ZS?view=chart>

Effizienz

Die Gesamtkosten von 12.532.000 EUR (9,98 Mio. EUR FZ-Finanzierung, 2,35 Mio. EUR Eigenmittel und 200 TEUR für die A+F-Maßnahme) lagen knapp 7 % über der Planung. Die Kostenerhöhung begründet sich durch die Baumaßnahmen am LGTC und durch entstandene Verzögerungen während der Umsetzung, u.a. auch aufgrund des zwischenzeitlich schwachen Euro-Kurses, wodurch Beschaffungen einige Zeit lang verschoben werden mussten. Diese Mehrkosten wurden zusätzlich zum ursprünglich vereinbarten Eigenbeitrag durch den Projektträger übernommen.

Auch wenn ein unmittelbarer Anschluss an die Phasen I und II für die Zusage gelungen war, verzögerte sich die Umsetzung der Phasen III und IV um 13 Monate, was u.a. den landesweit verteilten und teilweise regenabhängig schwer zugänglichen Projektstandorten sowie der Restmittelverwendung aus Phase I und II⁹ geschuldet war. Außerdem wurde die Planung noch während der Implementierung angepasst (verbessertes Zugang für Menschen mit Behinderung). Auch die vereinbarten Eigenleistungen (Umzäunung, Möblierung, Wasserversorgung) wurden nur schleppend erbracht. Verantwortung hierfür lag bei den Schulen und den Provinzverwaltungen. Der Träger MoSE sowie der Consultant mussten dieses Problem mehrfach adressieren. Die Baukosten lagen bei guter Qualität der Maßnahmen sowie der Ausstattung mit durchschnittlich 300 EUR pro m² Nutzfläche deutlich über denen der Vorgängerphasen. Dies war bedingt durch den sinkenden Umtauschkurs (Phase I / II, 1 EUR = ~10.000-11.000 LAK, Phase III / IV, 1 EUR = ~9.000-10.000 LAK) sowie steigende Lohnkosten. In einem Gutachten wurde 2014 die Angemessenheit der Kosten bestätigt. Im Vergleich zu den Kosten anderer Geber waren die der Stichproben von FZ-finanziertem Bau und FZ-finanzierter Ausstattung der Schule in Sekong und des LGTC niedriger¹⁰. Die Ausschreibungen für Bau und Lieferung erfolgten soweit möglich zeitgleich. Die Bau- und Rehabilitationsarbeiten wurden national ausgeschrieben, Lieferung für Ausrüstung international mit dem Problem, dass auch Ersatzteile in vielen Fällen international beschafft werden müssen - wenn auch über einen lokalen Agenten. Dazu fehlt den Schulen jedoch das Geld. Die Produktionseffizienz wird insgesamt als gut bewertet.

Die Allokationseffizienz hat sich über die Phasen des Vorhabens hinweg verbessert. Die Schulen sind ausgelastet; die Ausstattung wird zweckmäßig genutzt. Dennoch sind nicht alle Fachrichtungen gleich stark durch Studierende nachgefragt. Während für Hotellerie und Elektrotechnik starke Nachfrage herrscht, sind Bau und Holzverarbeitung weniger beliebt. Die Werkstätten werden zwar genutzt, hier könnten jedoch mehr Schüler unterrichtet oder Platz- und Lehrkapazitäten eingespart werden. Dennoch bieten die Schulen diese Fächer weiterhin an, um auch künftig laotische Fachkräfte in diesem mittlerweile durch Vietnamesen dominierten Berufsfeld auszubilden. Die angebotenen Kurzzeitkurse (drei bzw. sechs Monate) sind für alle Fachrichtungen stark nachgefragt und sorgen zusätzlich für Auslastung und Einnahmen. Auch die Zahlungsbereitschaft der Studierenden bezüglich der - wenn auch hoch subventionierten - Studiengebühren (sofern Studierende keine Stipendien haben) ist ein Hinweis auf eine gute Allokationseffizienz. Umfragen ergeben, dass sich die Mehrheit der Schüler vor allem mit dem Ziel, im Anschluss den Berufseinstieg zu schaffen, an den Schulen einschreibt. Einige Schüler, die Stipendien durch das Militär erhalten oder das LGTC besuchen, haben eine Arbeitsplatzgarantie im Anschluss an ihr Studium.

Effizienz Teilnote: 3 (Phase III) und 2 (Phase IV)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Über eine Verbesserung des Fachkräfteangebots (Impact) sollte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entwicklung wettbewerbsfähiger Unternehmen beigetragen werden.

Indikator	Ex-post-Evaluierung
Mind. 80 % der erfolgreichen Berufsschulabsolventen/innen finden	Außer für das LGTC nicht erfüllt. Es ist davon auszugehen, dass ca. 55 % der bei der Umfrage befragten Absolventen

⁹ Bau zusätzlicher Lehrerunterkünfte in Salavanh und Attapeu, Renovierung einer Kantine und von Klassenräumen in Salavanh, Beschaffung von Fachliteratur in laotischer Sprache, Bau und Ausstattung einer Landwirtschaftsabteilung in Sekong, Bau eines Wohnheims und einer zusätzlichen Werkstatt am LGTC.

¹⁰ Joachim, Ina (2014): Marktpreisprüfung, Berufsbildung III und IV, Laos.

eine ihrer erworbenen Qualifikation entsprechende Beschäftigung als Angestellte oder Selbstständige.

innerhalb von drei Monaten nach Abschluss der Berufsschule eine Anstellung (auch im Familienunternehmen) finden bzw. sich selbstständig machen.

Die Erreichung des Indikators ist nur für das LGTC gegeben, das durch eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor (u.a. TOYOTA, Kubota, Rachabury Power Company (Thailand), BHS (Deutschland)) den Absolventen eine Anstellung nach Abschluss garantiert. Die übrigen Schulen weisen kleine Initiativen mit SME und ME in den Provinzen auf, garantieren eine Zusammenarbeit aber nur im Rahmen von Praktika. Diese nicht bezahlten Praktika, die alle Studierenden absolvieren, sind ein wesentlicher Beitrag zur Praxisnähe der Ausbildung. Auch die Serviceleistungen, die die Schulen für die Gemeinden übernehmen (Reparaturen, Ausbesserungen, Bauarbeiten), die Einnahmen für die Schulen generieren und bei denen Lehrkräfte und Schüler/innen der Abschlussklasse gemeinsam arbeiten, helfen den Studierenden, einen Einblick in das Berufsleben zu bekommen und Kontakte zu knüpfen.

Die im Rahmen der EPE durchgeführte, nicht repräsentative Umfrage ergab, dass die Absolventen der Berufsschulen in Xiengkhouang und Salavanh noch überwiegend im öffentlichen Sektor und staatlichen Unternehmen angestellt sind, während die des LGTC Anstellungen im Privatsektor finden.

Die Inhalte der Berufsbildung scheinen in Laos entsprechend einer Umfrage der ILO¹¹ im regionalen Vergleich noch zufriedenstellend auf die Anforderungen der Unternehmen abgestimmt zu sein (25 % der Arbeitgeber sind sehr und 27 % zufrieden mit der Berufsschulausbildung). Dennoch bleibt Verbesserungsbedarf. Ca. 30 % der befragten Unternehmen bemängeln, dass die Ausbildung zu wenig auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnitten sei und kaum / keine interkulturellen Erfahrungen und Fremdsprachenkenntnisse vermittelt werden - obwohl viele Lehrkräfte der Berufsschulen mittlerweile an Trainings in Vietnam und Thailand teilnehmen. Die Schulen vermitteln zu wenig Spezialisierung¹², was vor allem durch die Unternehmen aus China, Vietnam und Thailand, welche die größten Direktinvestitionen in der Region tätigen, nachgefragt wird. Es zeigt sich insgesamt, dass der Privatsektor noch zu wenig in die Gestaltung der Curricula, Ausstattung sowie in die Formulierung der Sektorstrategien des Landes einbezogen wurde.

Auch das Fächerangebot (dieselben Curricula an allen Schulen) entspricht meist nicht den Anforderungen des Privatsektors (siehe Abb. 1). Umfragen unter Studierenden ergaben, dass eine Vielzahl sich selbstständig machen will. Zur Vorbereitung bieten die Schulen wenig Unterstützung an. Kurse wie Management von Kleinunternehmen (small business management), Finanzkompetenz (financial literacy), Berufsberatung (career counselling) und Stärkung von sozialen Kompetenzen (soft skills) müssten verstärkt angeboten werden. Dies sind auch die Fachrichtungen, die vom Privatsektor stark nachgefragt werden (Abb. 1). Gleichzeitig sind die Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen in Laos, neben dem begrenzten Zugang zu Mikrokrediten, noch problematisch. Nachdem sich Laos zwischen 2011 und 2016 in der Weltbank Ease of Doing Business Rangliste von Rang 165 auf 139 verbessern konnte, ist es 2017 wieder auf Rang 141 zurückgefallen. In den Bereichen Unternehmensgründung (164. Rang), Zugang zu Strom (149. Rang) und Steuern (156. Rang) schneidet Laos besonders schlecht ab. Entsprechend sind kurzfristig nur begrenzte Wirkungen (Beitrag der Absolventen zur Wirtschaftsförderung) zu erwarten. Viele Teilnehmer der Kurzzeitkurse in fast allen Fachrichtungen arbeiten nach ihrem Abschluss in Familienunternehmen und können hier qualitäts- und produktivitätssteigernd wirken.

¹¹ ILO (2015): Survey of ASEAN employers on skills and competitiveness. May 2014. Bangkok, Thailand.

¹² Eigene im Rahmen der EPE erhobene Umfrageergebnisse belegen, dass 76 % der befragten Unternehmer sich mehr "on-the-job" Training wünschen.

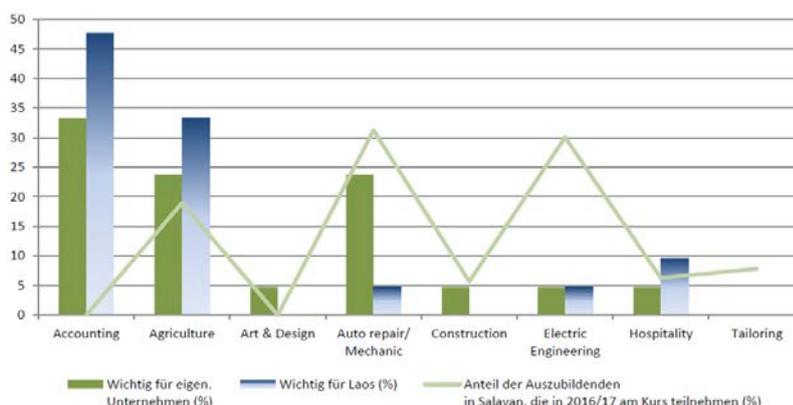


Abb. 1: Beispiel für den Bedarf der Arbeitgeber und das Fächerangebot der Berufsschule in der Provinz Salavanh (Eigene Darstellung aus Umfrageergebnissen unter Arbeitgebern in Salavanh im öffentlichen Sektor (lokale Regierung, Behörden und andere öffentliche Organisationen (52 % der Stichprobe), im verarbeitenden Sektor (Werkstätten u.ä.; 14 %), im Handel (29 %) und im Gastgewerbe (5 %)).

Insgesamt ließ sich in Interviews und bei den Ergebnissen der nicht repräsentativen Umfragen feststellen, dass die Anzahl der Studierenden, die nach Abschluss eine Anstellung finden, steigt - vor allem in den Sektoren der Elektro- und Automobilindustrie. Der direkte Einstieg bei Ministerien oder der öffentlichen Verwaltung ist seit 2015 nicht mehr möglich. Hier muss ein separates Examen (nach dem Abschluss des höheren Diploms - nur in wenigen der geförderten Berufsschulen 2017/2018 angeboten) abgelegt werden. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass die Absolventen der Berufsschulen z.B. in Salavanh in den meisten Fällen im Vergleich zu ihren Arbeitskollegen ohne Berufsausbildung nur wenig mehr und teilweise gleich viel verdienen¹³. Die Gehälter sind regional jedoch sehr unterschiedlich, was punktuelle Befragungen im Rahmen der EPE verdeutlicht haben. Das LGTC bildet dabei eine deutliche Ausnahme. Seine Absolventen verdienen im Durchschnitt fast doppelt so viel wie befragte Absolventen der Programmschule in Salavanh.

Dennoch hat die Ausbildung an den Berufsschulen den Absolventen in vielen Fällen den Einstieg in einen qualifizierten Beruf ermöglicht. Die Etablierung der Berufsbildung wird in Laos noch mehr Zeit benötigen und von der tatsächlichen Qualifikation der Absolventen abhängen. Diese ist derzeit noch bei vielen der Schulen zu gering, um einen unmittelbaren praktischen Mehrwert für Unternehmen und Wirtschaft zu leisten. Die deutsche EZ hat durch die Unterstützung von 13 der 23 öffentlichen Berufsschulen, die allesamt einen guten Ruf haben, einen sichtbaren, strukturbildenden Beitrag im staatlichen Berufsbildungssystem geleistet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3 (beide Phasen)

Nachhaltigkeit

Die bauliche Substanz aller Gebäude und Anlagen war durchweg von hoher Qualität. Wartung und Instandhaltung erfolgten durch Studierende und Lehrer selbst und hängen somit stark von deren Fähigkeiten sowie denen des Schulmanagements ab. Es gibt kein eigens hierfür eingestelltes Personal. Die meisten Wartungsverträge für die Ausstattung sind 2016 ausgelaufen und wurden nicht erneuert. Es besteht ein erhöhtes Risiko für die Funktionsfähigkeit der Maschinen, da die Wartung nicht in allen Fällen durch das Schulpersonal übernommen werden kann und teilweise teure Ersatzteile beschafft werden müssen, für die nicht genug Budget bzw. kein Budget vorgehalten wird. Die Finanzierung der Betriebs- und Wartungskosten von Gebäuden und Ausstattung erfolgt - soweit möglich - entweder aus dem Schulbudget der Zentralregierung, der Provinzregierung, aus staatlich stark subventionierten Studiengebühren der Schüler oder aus sonstigen Einnahmen (Verkauf von gefertigten Produkten). Mit Geräten, deren Ersatzteilbeschaffung schwierig ist, wird entsprechend sorgfältig umgegangen. Unterhalts- und Entwicklungspläne waren in den meisten Fällen erstellt, Abschreibungen und/oder entsprechende Rückstellungen für eine nachhaltige Investitionsplanung fehlten.

Werkzeug wird nach Unterrichtsende aufgeräumt und weggeschlossen, Arbeitsplätze geputzt, Abfall verbrannt bzw. vergraben. Deutlicher Mangel an Unterhalt und Sauberkeit wurde in den Wohngebäuden des

¹³ Die Ergebnisse der Umfrage in der Provinz Salavanh zeigen, dass die befragten Absolventen im Durchschnitt weniger als 1 Mio. LAK verdienen, was knapp über Mindestlohn liegt.

LGTC zu Beginn der Mission festgestellt. Bei einer Kontrolle am Ende der Mission waren alle Gebäude gereinigt und Schäden behoben worden. Ein Reinigungskonzept soll von der Schulleitung bis Sommer 2018 vorgelegt werden. In den übrigen Schulen findet einmal in der Woche ein halber Putztag statt, an dem alle Schüler/innen gemeinsam Anlage und Gebäude reinigen. Das Erscheinungsbild in Bezug auf Sauberkeit und Pflege war von Schule zu Schule unterschiedlich ausgeprägt. Die Verfügbarkeit von Wasser bleibt bei einigen Schulen - gerade am Ende der Trockenzeit - eine Herausforderung. Zwar konnten die Gärten durch die Landwirtschaftsklassen noch bewässert werden, die Schüler der Wohnheime klagten jedoch über unzuverlässige Wasserversorgung. Wassertanks gibt es noch nicht an allen Schulen. Absolventen/innen und Studierende wiesen in einer Umfrage darauf hin, dass die Instandhaltung der Einrichtungen, insbesondere der Wohnheime unzureichend war, z.B. fehlende Beleuchtung und mangelnde Hygiene in den Toiletten.

Die Aus- und Fortbildung der Lehrer ist derzeit allein über das VELA-FZ Programm der deutschen EZ sichergestellt, über das Unterstützung des Lehreraus- und Fortbildungsinstituts VEDI und Finanzierung von Lehrerstipendien zur praxisnahen Ausbildung geleistet wird. Die Fortbildung der Lehrer für Gastgewerbe und Hotellerie (sowie Bereitstellung von Ausstattung) wird künftig noch durch LuxDev sichergestellt. Offen ist, wie die Finanzierung von künftiger Ausstattung, die sich an den Erfordernissen der sich weiter entwickelnden Wirtschafts- und Industriesektoren orientieren muss, erfolgen soll.

Für die Schüler/innen, die nach Abschluss der Berufsschule eine Anstellung gefunden haben, ist von einer weiterhin positiven nachhaltigen Entwicklung ihrer Fähigkeiten und einem Beitrag zur Entwicklung der Wirtschaft auszugehen. Für eine systematische und nachhaltige Verankerung des Berufsbildungskonzepts in der laotischen Gesellschaft und deren Anerkennung durch den privaten Sektor muss aber noch ein langer Zeitraum mit notwendigen Erfolgsbeispielen einkalkuliert werden. Dazu braucht es engagiertes Personal auf allen Ebenen (Ministerium, Provinzverwaltung, Schulleitung und Lehrkräfte), das das Konzept der Berufsbildung versteht und Theorie mit Praxis zu verknüpfen weiß. Dass eine gesamte Generation auf diesen Positionen sitzt, die in den 1980er Jahren in Deutschland studiert und Berufsbildung in Laos verankert hat und in zwei bis drei Jahren in den Ruhestand gehen wird, ist ein schwer einzuschätzendes Risiko für die Unterstützung des Berufsbildungssektors in Laos.

Aufgrund des guten Zustands der Anlagen und der Ausstattung, aber nicht gesicherter finanzieller Mittel für Wartung, Instandhaltung und Lehrkraffortbildung beurteilen wir die Nachhaltigkeit als zufriedenstellend.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (beide Phasen)

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.