



Schlussevaluierung 2010 - Kurzbericht

Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung und Beschäftigung,
Bulgarien

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Stabsstelle Evaluierung

Postfach 5180

65726 Eschborn

T +49 61 96 79-1408

F +49 61 96 79-801408

E evaluierung@gtz.de

Internet:

www.gtz.de

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Erstellt durch:

Gabriele Struck, Iordan Velikov

Für:

CEval - Zentrum für Evaluation der Universität des Saarlandes

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt.
Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Potsdam, 4. Oktober 2010

Tabellarische Übersicht Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	Mai/September 2010
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	CEval – Centrum für Evaluation der Universität des Saarlandes
Evaluierungsteam	Gabriele Struck – internationale Gutachterin Jordan Velikov – nationaler Gutachter

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung und Beschäftigung, Bulgarien
Nummer	PN 2003.2163.8
Gesamtlaufzeit nach Phasen	05/2004 bis 03/2010 (5 Jahre, 10 Monate)
Gesamtkosten	2.000.000 EUR
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	Die berufliche Erwachsenenbildung entspricht in Inhalten und regionaler Verteilung dem Bedarf der Wirtschaft und sichert Chancengleichheit für Frauen und Männer.
Politische(r) Träger	Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (MAS)
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Gesellschaft für Organisation, Planung und Ausbildung GmbH (GOPA) als Unterauftragnehmer Beschäftigungsagentur (BA) Nationale Agentur für berufliche Bildung (NABB) Staatliche Berufsbildungszentren des Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik und private Berufsbildungszentren der Sozialpartner
Andere beteiligte	keine

Entwicklungsorganisationen	
Zielgruppen laut Angebot	Zielgruppen des Vorhabens sind arbeitslose Frauen und Männer, beschäftigte Fachkräfte beiderlei Geschlechts von privaten und öffentlichen Unternehmen sowie Selbstständige, deren Qualifikationen nicht (mehr) den Anforderungen des Beschäftigungssystems entsprechen. Diese sind zu etwa gleichen Teilen Männer und Frauen und entstammen allen Bevölkerungsschichten.

Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gut, ist deutlich besser als erwartet) bis 6 (das Projekt / Programm nutzlos, oder die Situation verschlechtert hat per Saldo)</i>	2 - ein gutes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Individuelles Rating	Relevanz: 2; Effektivität: 1; ‚Impact‘: 1; Effizienz: 2; Nachhaltigkeit: 2

Gegenstand der Schlussevaluierung war die von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) unterstützte Entwicklungsmaßnahme „Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung in Bulgarien“, Projektnummer (PN) 2003.2163.8. Diese Entwicklungsmaßnahme der Technischen Zusammenarbeit (TZ) wurde maßgeblich von der, durch die GTZ beauftragte, Gesellschaft für Organisation, Planung und Ausbildung (GOPA) Consulting GmbH betreut. Die Entwicklungsmaßnahme war geplant für eine Förderphase von Mai 2004 bis Dezember 2007 (3,5 Jahre). Kostenneutrale Laufzeitverlängerungen führten zur Beendigung der Entwicklungsmaßnahme erst nach 6 Jahren im März 2010. Mit Vorläufervorhaben des Bundesministeriums des Inneren (BMI) und der GTZ wurden insgesamt 18 Jahre Förderung der Beruflichen Erwachsenenbildung (BEB) in Bulgarien abgeschlossen.

Politischer Träger der Entwicklungsmaßnahme war das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (MAS), zuständig für die Entwicklung, Koordination und Durchführung der Staatspolitik im Bereich der beruflichen Qualifizierung der Arbeitskräfte für Beschäftigte und Arbeitslose. Bei den Mittlern handelte es sich um Fach- und Führungskräfte im MAS und in der Beschäftigungsagentur (BA), als exekutives Organ zuständig für die Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Eingebunden waren ebenfalls Mitarbeiter/-innen der dem Ministerrat zugeordneten Nationalen Agentur für Berufliche Aus- und Weiterbildung (NABB), Management- und Fachpersonal von privaten und staatlichen Zentren für berufliche Erwachsenenbildung sowie berufliche Bildungsexperten der Sozialpartner von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Die Zielgruppen der Entwicklungsmaßnahme waren arbeitslose Frauen und Männer, beschäftigte Fachkräfte beiderlei Geschlechts von privaten und öffentlichen Unternehmen sowie Selbstständige, deren Qualifikationen nicht (mehr) den Anforderungen des Beschäftigungssystems entsprachen.

Das Gesamtziel der Entwicklungsmaßnahme lautete: „Die berufliche Erwachsenenbildung in Bulgarien entspricht in Inhalten und regionaler Verteilung dem Bedarf der Wirtschaft und sichert Chancengleichheit für Frauen und Männer“. Die Entwicklungsmaßnahme hat vier Indikatoren für die Gesamtzielebene formuliert: (1) „75% der in einer Stichprobe befragten Betriebe bestätigen, dass die Qualifikationen der Absolventen ihrem Bedarf entsprechen“. (2) „Die Anzahl der von den Zielgruppen genutzten Erwachsenenbildungsangebote durch von der Nationalagentur für berufliche Bildung (NABB) zertifizierte Anbieter nimmt um 20% zu“. (3) „In mindestens 30% der Regionen bieten von der NABB zertifizierte Institutionen Qualifizierungsmaßnahmen an“ und (4) „Mindestens 2/3 der Pilotmaßnahmen beziehen sich auf Fachrichtungen im Dienstleistungssektor, die sich durch einen hohen Frauenanteil

auszeichnen“. Die Förderkomponente bzw. der Input des deutschen Beitrags zur Entwicklungsmaßnahme durch die TZ bestanden in der Bereitstellung von internationalen sowie lokalen Langzeit- und Kurzzeitfachkräften für die Beratung staatlicher und privater Institutionen in fachlicher, methodischer und Managementkompetenz. Auf Wunsch des BMZ wurden für die Ausstattung zwei neuer Deutsch-Bulgarischer Berufsbildungszentren (DBBZ) über die KfW 1,5 Mio. € bereitgestellt. Der Input des Partners MAS bestand aus der Bereitstellung von Logistik und Personal sowie aus der Übernahme der laufenden Kosten für die DBBZ. Die Finanzierung aller erforderlichen Bau- und Renovierungsmaßnahmen der neuen DBBZ wurde von den Gemeinden Tzarevo und Smoljan übernommen. In Anlehnung an das Konzept und der daraus abgeleiteten Wirkungskette der Entwicklungsmaßnahme wurden die Inputs genutzt, um umfangreiche Aktivitäten in Form von Beratung, Konzeptentwicklung und Fortbildung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene durchzuführen. Daraus sollten vier Leistungen resultieren: (1) Ein nachfrageorientiertes System der beruflichen Erwachsenenbildung unter Einbindung der Betriebe und der Sozialpartner ist geschaffen, (2) Konzepte für bedarfsorientierte und nachhaltig finanzierbare Berufsbildungseinrichtungen liegen vor, (3) Die Qualifizierung von Fach- und Führungspersonal der Projektpartner für die aktive Teilhabe bei der Entwicklung einer EU-konformen Berufsbildungspolitik ist erfolgt und die Konzipierung und Umsetzung bedarfsgerechter, nachfrageorientierter und qualitativ hochwertiger Qualifizierungsangebote ist umgesetzt sowie (4) der Auf- bzw. Ausbau von Infrastrukturen der BEB in Form zwei weiterer DBBZ ist erfolgt. Die Nutzung der Leistungen sollten u. a. darin bestehen, dass die Sozialpartner bedarfsorientiert und nachhaltig finanzierbar ihre Berufsbildungseinrichtungen auf allen Ebenen (Makro-, Meso- und Mikroebene) gestalten. In seiner direkten Wirkung beabsichtigte die Entwicklungsmaßnahme die BEB in Bulgarien in Inhalten und regionaler Verteilung entsprechend am Bedarf der Wirtschaft auszurichten und Chancengleichheit für Frauen und Männer zu sichern. In seiner indirekten Wirkung sollte die Entwicklungsmaßnahme einerseits zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und -chancen von Arbeitslosen beitragen. Andererseits sollte die europaweite Wettbewerbsfähigkeit der bulgarischen Unternehmen gestärkt werden. In seiner hoch aggregierten Wirkung sollte dadurch zur Verbesserung der Einkommenssicherung und damit zur Armutsminderung beigetragen werden (MDG 1).

Die Schlussevaluierung wurde zwischen dem 12.06. und dem 01.07.2010 in Bulgarien im Auftrag des Centrums für Evaluation der Universität des Saarlands (CEval) durchgeführt. Beteiligt waren die unabhängigen Evaluatoren Gabriele Struck als internationale Fachkraft und Iordan Velikov als nationale Fachkraft. Neben einer Dokumentenanalyse sowie Besuchen von 9 Berufsbildungszentren (BBZ) wurden Intensivinterviews, Gruppeninterviews

Schlussevaluierung – Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung und Beschäftigung, Bulgarien – 2010 4

und Gespräche auf nationaler Ebene in Sofia und auf regionaler und lokaler Ebene mit Mitarbeiter/-innen der beteiligten Organisationen, Unternehmensleiter/-innen und Zielgruppenvertreter/-innen in Smoljan, Stara Zagora, Tzarevo, Parzadik und Pleven geführt. Insgesamt waren 72 Personen an den Evaluierungsgesprächen und -interviews beteiligt.

Die Entwicklungsmaßnahme wurde anhand der fünf Erfolgskriterien des Development Assistance Committees (DAC), Relevanz, Effektivität, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen („Impact“), Effizienz und Nachhaltigkeit, beurteilt. Im Wesentlichen kamen die Evaluatoren unabhängig voneinander zu ähnlichen oder sich ergänzenden Einschätzungen und Bewertungen. Sie kamen in ihrer Gesamtbeurteilung zu dem Schluss, dass das Ziel der Entwicklungsmaßnahme erreicht wurde, und bewerteten die Entwicklungsmaßnahme insgesamt mit **gut (Stufe 2)**. Dies entspricht einem guten Ergebnis ohne wesentliche Mängel. Diese Einschätzung wurde von allen Personen, die zur Entwicklungsmaßnahme befragt wurden, untermauert. Im Einzelnen wurden die Erfolgskriterien wie folgt bewertet:

Relevanz untersucht das „Ausmaß, in dem die Ziele der Entwicklungsmaßnahme mit dem Bedarf der Zielgruppen, den Politiken des Partnerlandes und der Partnerinstitutionen, den globalen Entwicklungszielen sowie der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung übereinstimmen“. Die Evaluation stellt fest, dass die zentrale Entwicklungsfrage unterstützt wurde, Bulgariens Humankapital auf ein EU-konformes Leistungsniveau zu heben. Es gelang die Einbeziehung relevanter Akteure der beruflichen Erwachsenenbildung zu partnerschaftlichen Netzwerken. Gemeinsam gelang die qualitative Verbesserung und Modernisierung des Systems der beruflichen Erwachsenenbildung auf Makro-, Meso- und Mikroebene und die Verbindung des Berufsbildungssektors mit der Privatwirtschaft. Das Modellkonzept zur Validierung formal und non-formal erworbener beruflicher Kompetenzen wird im neuen Berufsbildungsgesetz berücksichtigt werden. Die Entwicklungsmaßnahme stand im Einklang mit der entwicklungspolitischen Grundausrichtung des Auftraggebers und der Strategie für den Sektor des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das Image beruflicher Bildung hat sich leicht verbessern können, dennoch ist das Potenzial insbesondere auf Unternehmens- und Zielgruppenebene, Qualifizierungsmaßnahmen der beruflichen Erwachsenenbildung in Anspruch zu nehmen, noch nicht voll ausgeschöpft. Das Kriterium Relevanz wird mit **gut (Stufe 2)** bewertet.

Effektivität untersucht das „Ausmaß, in dem die direkten Wirkungen (Ziele) der Entwicklungsmaßnahme erreicht werden (Soll-Ist-Vergleich)“. Folgende positive direkte Wirkungen sind insbesondere hervorzuheben: Die inhaltliche und methodische Anpassung der beruflichen Bildung an den Bedarf der Wirtschaft ist gelungen, 91 % der in einer

Stichprobe befragten Unternehmen waren sehr zufrieden mit der Qualifikation ihrer Mitarbeiter/-innen. Die Sozialpartner nutzen ein Modell zur besseren Einbindung der Betriebe in die berufliche Bildung. Zwischen 2004 und 2010 wurden 596 neue Berufsbildungszentren (BBZ) in allen Regionen Bulgariens durch die NABB lizenziert. Der Anteil von Frauen an Qualifikationsmaßnahmen im Rahmen von Modellprojekten im Dienstleistungssektor betrug über 70 %. Wesentliche Impulse zur Entwicklung eines modernen Systems der BEB wurden gegeben u. a. durch gut funktionierende und ausgestattete DBBZ, die zu Ressourcenzentren weiterentwickelt werden können. Die Entwicklungsmaßnahme erreicht die geplanten Ziele und daher wird die Effektivität entsprechend mit **sehr gut (Stufe 1)** bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) bezieht sich auf das „Ausmaß, in dem die Entwicklungsmaßnahme dazu beiträgt, dass die angestrebten übergeordneten Wirkungen erreicht werden sowie andere indirekte Wirkungen eintreten“. Die Verbesserung der Ausbildungsmethoden in den (BBZ) hat die Qualität der Trainings erhöht und führt zu praxisorientierten Kenntnissen und Fertigkeiten der Absolventen und damit zur Verbesserung ihrer Möglichkeiten am Arbeitsmarkt. Der Entwicklungsmaßnahme können folgende indirekte Wirkungen plausibel zugeordnet werden: Durch die Qualifizierung von über 26.000 Arbeitskräften (Angestellte und Arbeitslose) in den BBZ der Sozialpartner im Zeitraum der Entwicklungsmaßnahme wurde ein wichtiger Beitrag zur Beschäftigungsförderung und damit zur Einkommenssicherung geleistet. Dadurch wurden Impulse in Richtung wirtschaftlicher Entwicklung und Armutsminderung gegeben. Das Kriterium „Impact“ wird daher mit **sehr gut (Stufe 1)** bewertet.

Effizienz ist das „Maß für die Angemessenheit der für eine Entwicklungsmaßnahme eingesetzten Ressourcen zu den damit erzielten Resultaten (Leistungen und Wirkungen)“. Die Entwicklungsmaßnahme wurde effizient durchgeführt. Trotz kostenneutraler Laufzeitverlängerungen um 2 Jahre und 3 Monate. Die Laufzeitverlängerung entstand aufgrund unvorhersehbarer, komplizierter administrativer Prozesse zwischen MAS und KFW beim Auf- und Ausbau der zwei neuen DBBZ in Smoljan und Tzarevo. Die Struktur der Entwicklungsmaßnahme bewerten die Evaluatoren als angemessen. Das GOPA-Team hat mit viel Engagement gearbeitet, um den Ansprüchen an die Zielerreichung gerecht zu werden. Hervorzuheben ist insbesondere die Leistung des GOPA Teams durch Kontinuität die Balance zwischen Zielorientierung und erforderlicher Flexibilität zu wahren, um der Komplexität der Prozesse gerecht zu werden. Breitenwirksamkeit entstand durch direkte und indirekte Wirkungen für schätzungsweise 222.000 Personen. Die Bewertung des Kriteriums Effizienz liegt bei **gut (Stufe 2)**.

Nachhaltigkeit ist ein „Maß für die Wahrscheinlichkeit, dass die positiven Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme über das Ende der Unterstützung hinaus fortbestehen“. Die Evaluation stellt fest, dass folgende Aspekte plausibel zur Nachhaltigkeit beitragen: Die BBZ der Sozialpartner sind in der Lage, Curricula für Kurse verschiedener, auch neuer Berufsprofile, zu entwickeln und umzusetzen. Insgesamt 23 neue Konzepte sind entwickelt und z. T. erprobt und verhelfen sowohl dem politischen Träger MAS als auch den Durchführungsorganisationen dazu, qualitativ hochwertige BEB anzubieten und das System bedarfsorientiert weiterzuentwickeln. Das Ergebnis kann unter den gegebenen Bedingungen als ausgewogen, weitestgehend stabil und längerfristig anpassungsfähig bezeichnet werden, insbesondere durch die Stärkung der personellen Ressourcen in den beteiligten Institutionen. In der Gesamtbeurteilung wird dieses Kriterium mit **Nachhaltigkeitsstufe 2** (gute Nachhaltigkeit) bewertet. Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben.

Zur Entwicklung der Leistungsfähigkeit von Projektträgern und Durchführungspartnern wird von den Evaluatoren festgestellt, dass insbesondere durch individuelles Capacity Development (CD) fachlich und methodisch gut qualifizierte Fachleute auf allen institutionellen Ebenen dazu beitragen, dass System der BEB an EU-Standards anzupassen und weiterzuentwickeln. Institutionelles CD führte dazu, dass fünf modern ausgestattete DBBZ eingerichtet sind, die entsprechend europäischer Standards methodisch und didaktisch, praxisnah und bedarfsorientiert unterrichten. Der geringe Wirkungsgrad des organisatorischen und institutionellen CD in Teilen der Behörden war erfolgseinschränkend. Komplexe Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse verhindern die erforderliche „Output“- oder Kundenorientierung der Institutionen. Fraglich ist, ob die Aufrechterhaltung und Stärkung der etablierten institutionsübergreifenden Zusammenarbeit (Dialogkultur) auch ohne das GOPA-Team als Koordinierungsstelle gewährleistet ist, damit alle Akteure der BEB weiterhin auf die Entwicklung des Sektors einwirken können.

Die in diesem Bericht vorgestellten Evaluationsergebnisse führten zu den folgenden Schlussfolgerungen: Es handelt sich um eine ausgesprochen positive Entwicklungsmaßnahme, die einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung und Modernisierung der BEB geleistet hat. Um die Wirkungen zu sichern und die BEB voranzutreiben, gibt das Evaluationsteam folgende Empfehlungen: (1) Grundsätzlich sind im Rahmen der BEB langfristige Förderungen kurzfristigen Maßnahmen gegenüber vorzuziehen. (2) Die deutsche EZ (GTZ und CIM) sollte die vakante CIM Integrierte Fachkraftstelle neu besetzen und für die Unterstützung nachhaltiger Vernetzungsstrukturen im Sektor einsetzen. (3) Der politische







Träger (MAS) sollte die Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen vorantreiben, um den DBBZ zu mehr Flexibilität zu verhelfen und für finanzielle Absicherung bei gleichzeitiger Erhöhung der finanziellen Autonomie der DBBZ sorgen. (4) Die Durchführungsorganisationen und Sozialpartner sollten (a) eigene Vernetzungsstrukturen schaffen, um die Dialogkultur zu koordinieren und aufrechtzuerhalten und (b) in öffentlichkeitswirksame Kampagnen investieren um den Bekanntheitsgrad der BBZ, das Image von BEB und von „Facharbeitsberufen“ zu verbessern.





Soll-Ist Vergleich der Zielerreichung anhand der Auftragsindikatoren

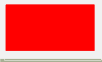


Entwicklungsmaßnahme: „Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung und Beschäftigung“

Laufzeit: 06/2004 – 05/2007

Indikatoren: SOLL-IST (Status) zum Stichtag der Berichterstattung

Gesamtziel:					
Die berufliche Erwachsenenbildung in Bulgarien entspricht in Inhalten und regionaler Verteilung dem Bedarf der Wirtschaft und sichert Chancengleichheit für Frauen und Männer					
Public Privat Partnership PPP - 1	Armutsbekämpfung MSA	Gute Regierungsführung PP/GG1	Gender G-1	Krisenprävention K--	Umweltverträglichkeit UR-0
Status: PPP ist ein wesentlicher Bestandteil des Vorhabens. 	Status: Arme ziehen nennenswerten Nutzen aus den indirekten Wirkungen 	Status: Enge Abstimmung beim Angebot von Qualifizierungsmaßnahmen durch die Sozialpartner. 	Status: Frauen sind zu mehr als 70% an allen Pilotmaßnahmen beteiligt gewesen. 	Status: Nicht als Konfliktland oder Postkonfliktland definiert. 	Status: Umweltbelange sind als Grundprinzip in allen Curricula der beruflichen Fortbildung integriert. 

Indikator 1	Indikator 2	Indikator 3	Indikator 4
75 % der in einer Stichprobe befragten Betriebe bestätigen, dass die Qualifikationen der Absolventen ihrem Bedarf entsprechen.	Die Anzahl der von den Zielgruppen genutzten Erwachsenenbildungsangebote durch von der Nationalagentur für berufliche Bildung (NABB) zertifizierte Anbieter nimmt um 20 % zu.	In mindestens 30 % der Regionen bieten von der NABB zertifizierte Institutionen Qualifizierungsmaßnahmen an.	Mindestens 2/3 der Pilotmaßnahmen beziehen sich auf Fachrichtungen im Dienstleistungssektor, die sich durch einen hohen Frauenanteil auszeichnen.
Status: 91% 	Status: 51% 	Status: 31% 	Status: 72,1% 

 **rot** = ist nur z.T. erreicht
 **gelb** = ist fast erreicht
 **grün** = ist voll erreicht

WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Germany
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@gtz.de
I www.gtz.de