

# Evaluation der Berufsbildungsaktivitäten der DEZA: Ein Rückblick

**Markus Maurer** | *Der vorliegende Werkstattbericht stellt eine Sektorevaluation von Berufsbildungsaktivitäten der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) vor, die im Juni 2011 veröffentlicht wurde. Der Text stellt den Evaluationsprozess dar, diskutiert Ausgangslage und Durchführung der Untersuchung und legt dabei einen Fokus auf zentrale Herausforderungen und Problemlagen. Er schliesst mit Empfehlungen für Evaluatorinnen und Evaluatoren und für Organisationen, die ähnliche Mandate in Auftrag geben. Herausgestrichen wird dabei die entscheidende Bedeutung insbesondere dreier Aspekte, nämlich a) einer klaren Definition des Evaluationsgegenstandes, b) einer bereits längst vor Beginn der Evaluation einsetzenden Generierung von Daten und c) einer Untersuchungsanlage, die über die im Rahmen von Evaluationen in der Entwicklungspolitik oft zitierten DAC-Evaluationskriterien hinausgeht.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Rahmen der Evaluation
  - 2.1 Entwicklungspolitischer Kontext und Auftrag
  - 2.2 Untersuchungsanlage
- 3 Evaluationsprozess
  - 3.1 Zusammenstellung des Projektportfolios
  - 3.2 Methodik
  - 3.3 Durchführung der Feldarbeit: Beispiel Burkina Faso
  - 3.4 Abfassung des Syntheseberichts
- 4 Schlussfolgerungen
  - 4.1 Definition des Evaluationsgegenstands
  - 4.2 Generierung von Daten für Sektorevaluationen
  - 4.3 Rolle der OECD-Evaluationskriterien in einer Sektorevaluation

## 1 Einleitung

Evaluationen sind längst integraler Bestandteil des Verwaltungshandelns geworden. In vielen Fällen umfasst die Durchführung von Projekten auch ihre anschließende Beurteilung durch externe Expertinnen und Experten. Dies gilt auch für die Entwicklungszusammenarbeit. In Ergänzung zu Projektevaluationen haben sich in diesem Politikbereich jedoch auch projektübergreifende, thematisch orientierte Evaluationen, sogenannte Sektorevaluationen, etabliert. Die jüngste dieser Evaluationen bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) war der Untersuchung der Berufsbildungsaktivitäten der Bundesbehörde gewidmet, dies vor dem Hintergrund wachsenden öffentlichen Interesses an der Rolle der Schweiz in der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit. Der Schlussbericht dieser Evaluation ist seit Juni 2011 öffentlich zugänglich (Maurer/Arnold/

Gonon/Michaelowa/Wieckenberg, 2011), ebenso wie die Stellungnahme der Leitung der DEZA (Swiss Agency for Development and Cooperation, 2011).

Die Aussagen des Berichts beruhen auf Erkenntnissen zu zehn Ausbildungsprojekten in insgesamt neun Ländern, die das Evaluationsteam zum Teil durch eigene Feldarbeit, in der Mehrheit jedoch auf der Grundlage von Dokumentenanalysen untersuchte. Die Beurteilung der Berufsbildungsaktivitäten orientierte sich dabei an den in der Entwicklungszusammenarbeit allgemein anerkannten Evaluationskriterien der OECD, ging jedoch, was die Analyse der Strategie und deren Umsetzung betraf, auch über diese Kriterien hinaus.

Es ist Ziel dieses Beitrags, im Sinne einer kritischen Rückschau einige zentrale Herausforderungen des Evaluationsprozesses darzustellen. Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, wie zentral Bemühungen sind, den Evaluationsgegenstand klar zu definieren, Daten bereits während der Implementierung von Projekten systematisch zu generieren und eine Untersuchungsanlage zu wählen, die über die im Rahmen von Evaluationen in der Entwicklungspolitik oft zitierten DAC-Evaluationskriterien hinausgeht.

Die hier dargestellten Herausforderungen stellen sich für Evaluationen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, vor allem für entsprechende Sektorevaluationen, in besonderem Masse. Ähnlich gelagerte Problemstellungen ergeben sich jedoch für sämtliche Evaluationsvorhaben, die nicht nur die Umsetzung eines Projekts, sondern eine ganze Anzahl von thematisch ähnlich gerichteten Interventionen untersuchen.

## **2 Rahmen der Evaluation**

### **2.1 Entwicklungspolitischer Kontext und Auftrag**

Den rechtlichen Rahmen der Bemühungen des Bundes im Bereich der internationalen Zusammenarbeit bilden in der Schweiz zwei Gesetze, das Gesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas.<sup>1</sup> Die geografischen und thematischen Prioritäten der internationalen Zusammenarbeit legt der Bundesrat jeweils auf dieser Grundlage in einem Zyklus von vier Jahren in zwei separaten Botschaften fest, die er dem Parlament im Rahmen der Beratung über das Budget für diesen Politikbereich vorlegt;<sup>2</sup> diese Botschaften bilden dann im Wesentlichen die unmittelbaren Leitlinien der Entwicklungsbemühungen der beiden zuständigen Behörden, der DEZA und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).

Wie andere Bundesbehörden auch, sind beide Amtsstellen dazu verpflichtet, die im Rahmen dieser rechtlichen Bestimmungen unternommenen Massnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.<sup>3</sup> Um diesem Anspruch gerecht zu wer-

den, gibt das Direktorium der DEZA unabhängige externe Studien in Auftrag. Diese dienen nicht nur der Rechenschaftslegung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit, sondern können auch Grundlage dafür sein, thematische und regionenspezifische Strategien anzupassen und Verbesserungen in der Steuerung der internationalen Zusammenarbeit vorzunehmen.

Die jüngste unabhängige externe Evaluation ordnete das Direktorium der DEZA an, um mehr über die Wirkungen der von dieser Bundesbehörde finanzierten Berufsbildungsaktivitäten zu erfahren. Dieser thematische Fokus war nicht zuletzt politisch bedingt, lastet doch auf der DEZA zurzeit ein gewisser Druck, das in der Schweiz als erfolgreich wahrgenommene duale Modell der Berufsbildung in die Welt zu tragen (vgl. z.B. Strahm, 2011). Es stellt sich ihr dabei besonders die Frage, ob in der nächsten bundesrätlichen Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit die Berufsbildung und mit ihr das duale Modell eine zentralere Rolle spielen sollten. Die Evaluation sollte die Leitung der DEZA jedoch nicht nur darüber informieren, inwiefern auf das duale Modell ausgerichtete Berufsbildungsprojekte in der Tat einen Mehrwert generieren. Ebenso sehr sollte die Studie auch Aufschluss darüber geben, inwiefern die Projekte und Programme ihre Zielgruppen tatsächlich erreichen und die Begünstigten bezüglich Zugang zum Arbeitsmarkt und Lohn von den Unterstützungsbemühungen der DEZA profitieren (Swiss Agency for Development and Cooperation/Controlling Division, 2010, S. 8).

## **2.2 Untersuchungsanlage**

Auf der Basis des Auftrags der Direktion erarbeitete die Sektion Controlling vor Vergabe des Mandates ein Approach-Paper, welches die zentralen Eckpunkte der erwarteten Untersuchungsanlage festlegte (Swiss Agency for Development and Cooperation/Controlling Division, 2010). Es handelte sich im Wesentlichen um folgende vier Aspekte:

- Erstens sollte sich die Studie an den Evaluationskriterien des Development Advisory Committee (DAC) der OECD orientieren und so die Relevanz, die Effektivität, die Effizienz, den Impact und die Nachhaltigkeit der Bemühungen im Berufsbildungsbereich untersuchen (DAC Evaluation Network, 2006).
- Zweitens hatte die Evaluation 13 Kernfragen (key questions) zu untersuchen, die den Auftrag der Direktion, jedoch auch die Ausrichtung der Studie an den fünf genannten Evaluationskriterien weiter präzisieren. Im Hinblick auf das Kriterium der «Effektivität» etwa hatte die Evaluation zu untersuchen, inwiefern die Projekte und Programme a) ihre Zielgruppen, insbesondere arme und

- benachteiligte Personen, Frauen und Kinder und ethnische Minoritäten, tatsächlich erreichen, b) Fertigkeiten förderten, die einer Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt entsprachen, c) zur Reduktion von Schulabbruch beitragen und d) die Qualität der unterstützten Ausbildungszentren tatsächlich verbesserten.
- Drittens sollten die Berufsbildungsaktivitäten exemplarisch untersucht werden, und zwar auf der Grundlage von Hintergrundberichten (case studies) zu zehn Projekten. Vier dieser Projekte hatte das Evaluationsteam im Feld zu besuchen, die übrigen sechs sollte es im Rahmen von Schreibtischstudien, also auf der Grundlage von Kreditanträgen, Umsetzungsberichten und bereits vorhandenen Evaluationsstudien, beurteilen.
  - Viertens sollten die Fragestellungen nach Möglichkeit auf der Grundlage von vorhandenen oder aber zu erhebenden quantitativen Daten bearbeitet werden.

Diese Untersuchungsanlage mag heute kaum erstaunen, doch sie unterschied sich wesentlich von jener der letzten Evaluation des Berufsbildungsprogramms der DEZA, welche die Behörde zu Beginn der 1990-er Jahre in Auftrag gegeben hatte: Diese bestand nämlich zunächst aus einer umfassenden Darstellung des gesamten Portfolios in der Berufsbildung, um dann anhand von Gesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörde und anhand von Dokumenten zu zahlreichen Projekten über die Wahrnehmung der Wirkung dieser Interventionen zu berichten – ohne jedoch eine empirische Analyse der Wirkung dieser Projekte anzustreben (Arnold/Gonon/Schaltegger, 1992). In den gut zwanzig Jahren seit der Abfassung dieser Studie haben sich die Erwartungen an Evaluationen stark verändert, nicht nur aber insbesondere auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit: So gilt mittlerweile als unumstritten, dass Evaluationsstudien einerseits primär die Wirkungen entwicklungspolitischer Bemühungen und nicht die Umsetzung von Strategien auf der konzeptionellen Ebene der Projektplanung in den Blick zu nehmen haben und dass sie, andererseits, der Auswertung quantitativer Daten grosses Gewicht beimessen sollen. Insbesondere letzterer Trend hat sich seit der Deklaration der Millenniums-Entwicklungsziele verstärkt, deren Erreichung die internationale Gemeinschaft anhand quantitativ gefasster Indikatoren messen möchte (United Nations General Assembly, 2000). Diese Entwicklungen spiegelten sich zweifellos auch in der Untersuchungsanlage der besprochenen Evaluation – und mögen durchaus einiges zu den hier noch zu diskutierenden Problemlagen beigetragen haben.

### **3 Evaluationsprozess**

#### **3.1 Zusammenstellung des Projektportfolios**

Die vier Eckpunkte der Untersuchungsanlage bildeten auch den Kern des Ausgangsberichts (*inception report*), den das Expertenteam in einer ersten Phase erarbeitete (Maurer/Wieckenberg/Arnold/Gonon/Michaelowa, 2010). Besonderes Gewicht hatte in diesem Dokument zunächst das Portfolio ausgewählter Projekte, die das Evaluationsteam auf der Grundlage einer durch die DEZA bereits getroffenen Vorselektion von 16 Projekten und Programmen vornahm. Diskussionen zum Portfolio brachten schon früh die wohl zentralste Herausforderung der Evaluation zum Vorschein: Die unvollständige Abbildung des Evaluationsgegenstandes. In der Tat basierte die Vorselektion auf der Gesamtheit jener 58 Projekte, die innerhalb der – nach OECD-Richtlinien organisierten – SAP-Datenbank der DEZA den zum Bildungssektor zugerechneten Untersektor „*vocational training*“ ausmachten. Tatsächlich umfasste jedoch dieses Set von Projekten nur einen Teil der Berufsbildungsaktivitäten der DEZA, waren doch zahlreiche Berufsbildungsprojekte und -programme in der SAP-Datenbank nicht im Sub-Sektor *vocational training*, sondern in Untersektoren des Sektors *Economy and Employment* abgelegt worden – und waren somit von Beginn weg nicht Teil des Evaluationsgegenstandes. Dies war Zeugnis der konzeptuell und organisatorisch ungeklärten Stellung der Berufsbildung innerhalb der DEZA – was letztlich das Evaluationsteam dazu bringen sollte, in seinen Ausführungen über den durch die fünf Evaluationskriterien definierten Rahmen hinauszugehen.

#### **3.2 Methodik**

Bei der Strukturierung der Untersuchungsanlage, wie sie das Approach-Paper umrissen hatte, war grosser Wert darauf gelegt worden, dass die Ergebnisse der Evaluation zu einem ganz wesentlichen Teil auf aggregierten, projektübergreifend statistisch auszuwertenden quantitativen Daten basieren würden. Die Umsetzung dieses Anspruches erwies sich jedoch bereits während der Erstellung des Inception-Reports durch das Evaluationsteam aus unterschiedlichen Gründen als so nicht einlösbar: Eine erste Herausforderung bestand in der grossen Heterogenität der Zielsetzungen und Anlagen der ausgewählten zehn Projekte: So unterstützten einige Projekte ausschliesslich oder zumindest teilweise Aktivitäten auf lokaler Ebene (so etwa in den Fällen Burkina Faso oder Bangladesch), während andere Projekte, so etwa ein im Rahmen einer Feldstudie untersuchtes Projekt in Moldawien, lediglich Beratungsarbeiten auf nationaler Ebene finanzierten und somit keine Direktbegünstigten auf lokaler Ebene (z.B. Schülerinnen und Schüler, Arbeitgeber) erreichten. Ein Projekt wiederum, das in Albanien implementiert wurde, verfolgte im Sinne des Programmansatzes Reformen sowohl auf na-

tionaler als auch lokaler Ebene, und zwar in unterschiedlichen Teilbereichen des Berufsbildungssystems. Eine zweite wesentliche Herausforderung war die Tatsache, dass die für ältere Berichte bereits erhobenen und die durch das Evaluationsteam im Feld zu erhebenden Daten zu den unterschiedlichen Projekten kaum würden aggregiert werden können. Dies war zum einen darin begründet, dass bereits vorhandene Daten nicht auf der Grundlage eines anerkannten Sets von Indikatoren, sondern projektbezogen erhoben worden waren. Zum anderen waren für keines der zu untersuchenden Projekte, auch nicht für jene, welche durch Feldbesuche zu bearbeiten waren, Basisdaten (baseline data) zu Begünstigten und Kontrollgruppen erhoben worden, die es ermöglicht hätten, mit einem quasi-experimentellen Verfahren über die Wirkung der Projekte auf individueller Ebene zu berichten. Dennoch sollte zumindest im Rahmen der Feldstudien Daten zu nicht von den Projekten begünstigten Individuen erhoben werden, um mindestens ansatzweise Vergleiche zwischen solchen Personen und Begünstigten anstellen zu können.

Diesen Schwierigkeiten wollte das Evaluationsteam dadurch begegnen, indem es zwar auf eine statistische Aggregation von Daten auf projektübergreifender Ebene verzichtete, jedoch für jede Fragestellung Indikatoren mit binären Codes (z.B. ja oder nein) entwickelte, die für jedes Projekt mit Hilfe quantitativer oder qualitativer Methoden bestimmt werden konnten. So würde sich schliesslich jede Fragestellung zwar nicht auf der Grundlage statistisch repräsentativer Ergebnisse, sondern durch eine globale qualitative Einschätzung unterschiedlich beschaffener Informationen zu unterschiedlich angelegten Projekten beantworten lassen.

Diese Vorgehensweise schränkte natürlich die Verwendung quantitativer Daten stark ein. Eine gewisse Bedeutung erhielten sie lediglich innerhalb der Feldstudien zu jenen drei Projekten, die auf lokaler Ebene operierten bzw. operiert hatten. Zu diesem Zweck entwickelte das Evaluationsteam Fragebögen, die sich an Begünstigte und Arbeitgeber richteten und primär auf die Ergründung von Wirkungen im Bereich Arbeit und Einkommen fokussierten. Da Basisdaten (*baseline data*) zu Begünstigten und Kontrollgruppen fehlten, wollte das Evaluationsteam zumindest für diese drei Projekte auch versuchen, zu vergleichsweise robusteren Daten über die sozioökonomische Wirkung zu kommen. So enthielt der Fragebogen für die Abgängerinnen und Abgänger der unterstützten Programme einen Abschnitt, mit welchem Daten zu vom Ausbildungsprogramm nicht unterstützten Geschwistern erhoben werden konnten. So liess sich auf indirekte Weise eine Kontrollgruppe bilden, die zentrale Eigenschaften mit den befragten Begünstigten teilte, sich jedoch hinsichtlich des Besuchs des Ausbildungsprogramms von ihnen unterschied.

Demgegenüber räumte das Evaluationsteam bereits im Inception-Report qualitativen Methoden eine wesentlich zentralere Rolle ein. Im Falle der im Feld zu untersuchenden Projekte plante das Team primär die Durchführung und Auswertung von Experteninterviews, die insbesondere Aufschluss über die Relevanz und die Nachhaltigkeit von Projekten geben sollten. Bei den anderen, lediglich berichtsbasierten Fallstudien sollten qualitative Methoden, vor allem in Form von Dokumentenanalysen, eine noch wichtigere Rolle spielen, da vergleichbare quantitative Daten nicht vorhanden waren.

### **3.3 Durchführung der Feldarbeit: Beispiel Burkina Faso**

In der Untersuchungsanlage hatte zweifellos die Durchführung von Feldstudien ein grosses Gewicht: Sie sollten es ermöglichen, vor Ort auf vergleichsweise standardisierte Weise quantitative und qualitative Daten zu erheben, um projektübergreifende Fragestellungen zu beantworten; dies im Unterschied zu den Schreibtischstudien, welche auf dem Studium von Berichten basieren mussten, die keine systematische Ausrichtung auf gemeinsame Fragestellungen und Indikatoren kannten. Planung und Durchführung der Feldstudien fanden jedoch unter grossem zeitlichem Druck statt – wie die Erstellung der Evaluationsstudie insgesamt. In der Tat sollten aufgrund des grossen Interesses der DEZA-Leitung an der Thematik der Berufsbildung bereits drei Monate nach der Finalisierung des Inception-Reports erste Resultate und Schlussfolgerungen vorliegen. Insbesondere für die Generierung und Auswertung von quantitativen Daten bedeutete diese Ausgangslage eine grosse Herausforderung. Dies soll im Folgenden kurz am Beispiel der Feldstudie zu Burkina Faso illustriert werden.

Diese Studie evaluierte die Unterstützung der Association Tin Tua, welche die DEZA seit Mitte der 1990er-Jahre leistet. Die Nichtregierungsorganisation betreibt mit einem Angebot an zahlreichen, sich an unterschiedliche Zielgruppen richtende Programmen Pionierarbeit im Bereich der Non-Formalen Bildung (*éducation non formelle*), die in vielen Fällen Alphabetisierungsbemühungen mit berufspraktischen Aus- und Weiterbildungselementen verbindet. Ein besonderer Fokus der Fallstudie lag dabei auf den Centres Banma Nuara (CBN), die Grundschulbildung mit beruflicher Grundbildung verknüpfen. Sie setzen damit ein Kernelement dessen um, was die DEZA gemäss eigener Strategie im Bereich des Vocational-Skills-Development erreichen möchte, und bildeten somit ein geeignetes Fallbeispiel zur Untersuchung der zentralen Fragestellungen (Swiss Agency for Development and Cooperation, 2008).

Der zuständige Evaluator besuchte Burkina Faso zweimal während gut einer Woche im Herbst 2010. Ein wesentlicher Teil der Zeit wurde dabei auf die Vor- und Nachbereitung der Erhebung quantitativer Daten im Feld verwendet, die in

Zusammenarbeit mit lokalen Universitäten rekrutierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zwischen den beiden Missionen des Konsulenten durchführten. Kern der Untersuchung waren zwei Umfragen, die sich an Abgängerinnen und Abgänger bzw. an Arbeitgeber richteten. Wie sich im Laufe der Umsetzung der Umfrage herausstellen sollte, bewährte sich nun eine pragmatische methodische Entscheidung, wie sie der Inception-Report bereits umrissen hatte. So enthielten die Fragebögen, wie oben bereits ausgeführt, einen Abschnitt, der auf die Erhebung von Daten zu vom Ausbildungsprogramm nicht unterstützten Geschwistern abzielte. Da, im Falle von Burkina Faso, pro Interviewpartnerin bzw. Interviewpartner Informationen zu bis zu sechs Geschwistern erfragt wurden, konnten auf verhältnismässig kosten- und zeiteffiziente Weise Angaben nicht nur zu 104 Begünstigten, sondern auch zu mehreren Hundert nicht direkt vom Programm begünstigten Personen eingeholt werden. Dies ermöglichte in der Analyse einen Vergleich zwischen Zielgruppe und Kontrollgruppe. Während seiner zweiten Mission, und somit im Anschluss an die Durchführung der Umfrage, führte der Konsulent semi-standardisierte Fokusgruppeninterviews mit zahlreichen bereits befragten Begünstigten der CBN durch. Das durch Umfrage und Fokusgruppeninterviews gewonnene Bild der Wirkung des Programms auf individueller Ebene ergänzten Informationen aus Interviews mit Angestellten der NGO und aus Dokumenten. Dies ermöglichte eine Beurteilung der Nachhaltigkeit der unterstützten Strukturen, insbesondere, was die Personal- und Finanzierungsstruktur der NGO betraf.

Der im Anschluss an die zweite Mission erstellte Bericht strich drei Herausforderungen besonders hervor: Erstens hatte Tin Tua zwar wesentlich zu höheren Alphabetisierungsraten im Osten des Landes beigetragen, doch zeigte sich, dass gerade das untersuchte CBN-Programm zentrale Zielgruppen, insbesondere sozioökonomisch benachteiligte Personen sowie Frauen und Mädchen, verhältnismässig schlecht erreicht. Zweitens haben die Abgängerinnen und Abgänger des CBN-Programms zwar durchaus vergleichsweise gute Arbeitsmarktchancen; dieser Vorteil ist jedoch kaum, im Gegensatz zu den Annahmen der DEZA, den berufsbildenden Komponenten der Ausbildung geschuldet, sondern vielmehr als Folge der allgemeinbildenden Komponenten des Programms zu betrachten. Drittens waren die Bemühungen der Geldgeber, die Finanzierungsstruktur der NGO auf ein nachhaltigeres Fundament zu stellen, nur beschränkt erfolgreich. In der Tat könnte Tin Tua ohne Beiträge von Entwicklungsorganisationen einen wesentlichen Teil ihrer Programme nicht durchführen. Diese Abhängigkeit konnte zwar, dank der durch die Unterstützung der DEZA erreichten Schaffung eines nationalen Fonds zur Förderung non-formaler Bildungsprogramme reduziert wer-

den. Doch selbst dieser Fonds hängt von den Zahlungen externer Geldgeber ab – und er finanziert lediglich Alphabetisierungsprogramme, nicht aber Ergänzungsprogramme wie etwa CBN (Maurer/Michaelowa, 2011).

### **3.4 Abfassung des Syntheseberichts**

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse, je zusammengefasst in vier Feldstudienberichten und in sechs Schreibtischstudien, wurde schliesslich der Synthesebericht erstellt (Maurer/Arnold/Gonon/Michaelowa/Wieckenberg, 2011). Nun galt es, Informationen und Daten aus unterschiedlichen Quellen zu einem Gesamtbild zusammenzuführen. Wie bereits erwähnt, wurde nun selbst bei jenen Fragestellungen auf eine aggregierte Darstellung statistischer Ergebnisse verzichtet, zu deren Beantwortung im Feld quantitative Methoden angewendet worden waren. Stattdessen setzte der Gesamtbericht auf eine stärker qualitativ ausgerichtete einschätzende Darstellung. Die Kernargumente basierten zumeist auf Ausführungen zu Tabellen, die – in Anlehnung an die während der Ausgangsphase entwickelten binären Indikatoren – in wenigen Worten die Ergebnisse der Hintergrundberichte zusammenfassten, und durch entsprechende Gesamteinschätzungen ergänzt wurden.

Die zentralen Aussagen des Gesamtberichts spiegelten durchaus gewisse Erkenntnisse, die bereits am Fall Burkina Faso deutlich gemacht wurden, so etwa, dass eine Schwierigkeit darin bestand, die definierten Zielgruppen – insbesondere Mädchen und Frauen – systematisch zu erreichen. Demgegenüber stellte der Bericht jedoch auch fest, dass die Berufsbildungsaktivitäten der DEZA einen sehr grossen Wert auf die Verbindung von Theorie und Praxis in der beruflichen Ausbildung legten und die Arbeitgeber stark in Planung und Umsetzung der jeweiligen Qualifizierungsprogramme einbinden. Dies scheint dazu zu führen, dass die Absolventen der von der DEZA unterstützten Programme im Unterschied zu vielen öffentlicher Berufsbildungsprogramme leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Es wurden jedoch keine Hinweise darauf gefunden, dass die Begünstigten von Ausbildungsprogrammen nach Abschluss auf dem Arbeitsmarkt mehr verdienen würden als andere Arbeitnehmer, welche keine solche Ausbildung genossen hatten.

Über das Mandat hinausgehend umfasste der Synthesebericht ein Kapitel mit Ausführungen zur Berufsbildungsstrategie der DEZA und zu den Rahmenbedingungen ihrer Implementierung. Dieses Kapitel basierte auf der Auswertung aktueller und früherer Strategiepapiere der DEZA zur Berufsbildung, auf einer Analyse der finanziellen Ausgaben der DEZA in diesem thematischen Sektor sowie auf Interviews, die das Evaluationsteam mit Vertreterinnen und Vertretern der DEZA-Zentrale führte – und natürlich spielten auch die oben beschriebenen Er-

fahrungen des Evaluationsteams eine Rolle, welche dieses bei der Zusammenstellung des Portfolios gemacht hatte. Ziel dieses Abschnittes war es, einerseits auf zentrale Mängel in der Organisations- und Berichtsstruktur der Bundesbehörde hinzuweisen. In den Augen des Evaluatorenteams erschweren es diese Mängel der DEZA, ein umfassendes Bild ihrer Berufsbildungsaktivitäten abzugeben und diese Aktivitäten nach übergreifenden Kriterien zu planen, zu implementieren und zu evaluieren. Andererseits sollte dieser Abschnitt auch ein grundsätzliches Nachdenken darüber anregen, inwiefern Berufsbildungsprogramme tatsächlich, wie es die DEZA zurzeit tut, ausschliesslich auf das Ziel der Armutsreduktion auszurichten sind, oder ob nicht vermehrt auch über eine Orientierung an Kernanliegen einer wachstumsorientierten Entwicklungspolitik nachgedacht werden müsste.

#### **4 Schlussfolgerungen**

Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu Rahmung und Prozess der Evaluation diskutiert das folgende Kapitel einige Empfehlungen. Diese richten sich nicht nur an Vertreterinnen und Vertreter der Entwicklungszusammenarbeit, sondern an einen breiteren Kreis von Evaluatorinnen und Evaluatoren und an Vertreterinnen und Vertreter beauftragter Organisationen. Denn ähnlich gelagerte Herausforderungen zeigen sich bei allen Evaluationsstudien, die nicht nur die Umsetzung eines einzelnen Projekts, sondern mehrerer thematisch ähnlich gerichteter Interventionen zu beurteilen haben.

##### **4.1 Definition des Evaluationsgegenstands**

Staatliche Interventionsfelder können thematisch unterschiedlich breit angelegt sein. Die Entwicklungspolitik stellt dabei wohl einen Extremfall dar, beschäftigt sie sich doch notwendigerweise mit sehr verschiedenen, in vielen Fällen sogar überlappenden thematischen Bereichen. Unterstützungsleistungen für Berufsbildung in Entwicklungs- und Transitionsländern geben dafür ein wichtiges Beispiel ab, denn sie liegen auf der Schnittstelle zwischen Bildungsentwicklung und anderen Interventionsfeldern, so etwa der Unterstützung für ländliche Entwicklung, der Gewerbe- oder der Gesundheitsförderung. Evaluationen in Themenfeldern, die sich durch solche Überlappungen kennzeichnen, stellen entsprechend hohe Anforderungen an das Definieren des Evaluationsgegenstandes. Diese Aufgabe konnte während der Planungsphase der vorgestellten Evaluation nicht ganz zufriedenstellend gelöst werden. Gründe dafür waren einerseits die Schwierigkeit zu definieren, welche Aktivitäten der DEZA der Berufsbildung zuzurechnen sind, andererseits die Tatsache, dass die SAP-basierte Berichtsstruktur der Behörde – zumindest im Fall der Berufsbildung – die Verortung einzelner Themen

in der Organisationsstruktur der Behörde nicht korrekt wiedergab. Bei ähnlich gelagerten Evaluationsvorhaben sollte daher nach Möglichkeit mehr Zeit zur Verfügung stehen, solche Unklarheiten zu klären. Hierbei stehen jedoch auch die Evaluatorinnen und Evaluatoren selbst in der Verantwortung, auf einer möglichst konzisen Klärung des Evaluationsgegenstandes zu beharren.

#### **4.2 Generierung von Daten für Sektorevaluationen**

Die Erstellung fundierter Sektorevaluationen ist angewiesen auf eine ganz besondere Evaluationskultur: Da viele der für sie nötigen Daten nicht innerhalb von sehr kurzer Zeit erhoben werden können, sind bereits vor und während der Implementierung von Interventionen, idealerweise jeweils vor Beginn einer neuen Projektphase, systematisch sowohl quantitative als auch qualitative Daten zu erheben. Diese Voraussetzung war bei der Evaluation der Berufsbildungsaktivitäten nicht gegeben. Bei vergleichbaren Evaluationen wäre insbesondere zu beachten, dass für ähnlich ausgerichtete, in einem spezifischen thematischen Bereich vertortete Projekte möglichst immer dieselben Daten erhoben werden. Idealerweise sind solche Indikatoren selbstverständlich nicht erst während Evaluationen, sondern bei der Festlegung thematischer Richtlinien für das entsprechende Interventionsfeld zu definieren.

Bezogen auf den Bereich der Berufsbildung wären dies etwa der Beschäftigungsstatus und das Einkommen von Begünstigten, je nach Ausrichtung der Berufsbildungsstrategie auch die Wertschöpfung von Betrieben, in denen Begünstigte während oder nach der Ausbildung arbeiten. Wichtig wäre jedoch auch die regelmässige Erhebung qualitativer Daten, etwa mit Fokus auf die Qualität von Unterrichts- und Ausbildungsprozessen sowie auf die Kapazität und Organisationsstruktur von zu unterstützenden Behörden und NGOs. Eine systematischere Berücksichtigung qualitativer Daten könnte indirekt sogar durchaus zur Nachhaltigkeit der untersuchten Projekte beitragen. Denn so liessen sich – etwa im Bereich der Berufsbildung – nicht primär nur jene Projekte als erfolgreich darstellen, deren Begünstigte gut in den Arbeitsmarkt integriert werden und höhere Einkommen erzielen, sondern auch jene, die Ausbildungsprozesse und entsprechende organisationale Strukturen nachhaltig verbessern.

#### **4.3 Rolle der OECD-Evaluationskriterien in einer Sektorevaluation**

Für Evaluationen im Entwicklungsbereich haben sich die fünf DAC-Evaluationskriterien – Relevanz, Effektivität, Effizienz, Impact und Nachhaltigkeit – als massgebende Richtlinie durchgesetzt. Entsprechend lagen sie auch der Untersuchungsanlage der hier dargestellten Evaluation zugrunde. Im Verlauf des Evaluationsprozess stellte sich jedoch heraus, dass sich die zentralen Heraus-

forderungen der Berufsbildungsbemühungen der DEZA nur vor dem Hintergrund einer Analyse ihrer Berufsbildungsstrategie und des entsprechenden Umsetzungsprozesses darstellen liessen. Dieser zusätzliche Fokus war letztlich unabdingbar, führte er doch zu einigen der bemerkenswertesten Aussagen und Empfehlungen der Studie, denen auch im Rahmen der Management-Response des DEZA-Direktoriums zentrales Interesse zukam.

Diese Erfahrungen legen nahe, dass die fünf genannten Kriterien sicherlich richtig und wichtig sind, sie jedoch wohl lediglich für Evaluationen einzelner Projekte eine adäquate Grundlage abgeben können. Für die Durchführung von Sektorevaluationen sind sie jedoch nicht ausreichend. Zur genuinen Aufgabe solcher Evaluationen sollte es nämlich durchaus gehören, zugrundeliegende Strategien sowie entsprechende organisationale Strukturen und Umsetzungsprozesse in den Blick zu nehmen, gerade auch dann, wenn die thematische Abgrenzung des Sektors so schwierig zu bewerkstelligen ist wie in dem hier beschriebenen Fall.

*Markus Maurer, Dr. phil., Oberassistent, Institut für Gymnasial- und Berufspädagogik, Universität Zürich. E-Mail: markus.maurer@igb.uzh.ch*

#### **Anmerkungen**

- 1 Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.1); Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1).
- 2 Botschaft des Bundesrates vom 14. März 2008 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (BBl 2008, 2959ff.); Botschaft des Bundesrates vom 1. September 2010 zur Verlängerung und Aufstockung des vierten Rahmenkredits zur Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (BBl 2010, 6419ff).
- 3 vgl. Art 170 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

#### **Literatur**

Arnold, Rolf/Gonon, Philipp/Schaltegger, Ernst, 1992, Grobanalyse des Berufsbildungsprogramms der DEH, Bern.

DAC Evaluation Network, 2006, DAC Evaluation Quality Standards, Paris.

Maurer, Markus/Arnold, Rolf/Gonon, Philipp/Michaelowa, Katharina/Wieckenberg, Uwe, 2011, Evaluators' Final Report, in: Swiss Agency for Development and Cooperation (Hrsg.), Evaluation 2011/2: SDC's Vocational Skills Development Activities, Bern.

Maurer, Markus/Michaelowa, Katharina, 2011, Fieldwork-Based Project Case Study No. 2: Burkina Faso - Support to Association Tin Tua, in: Swiss Agency for Development and Cooperation (Hrsg.), Evaluation 2011/2: SDC's Vocational Skills Development Activities, Bern.

Maurer, Markus/Wieckenberg, Uwe/Arnold, Rolf/Gonon, Philipp/Michaelowa, Katharina, 2010, Evaluation of SDC's Vocational Skills Development (VSD) Activities: Inception Report, Zürich/Landau/Kaiserslautern.

Strahm, Rudolf, 2011, Ein Hilfsplan für den Maghreb, in: Tagesanzeiger vom 24. Mai, S. 9.

Swiss Agency for Development and Cooperation, 2008, SDC Strategy for Basic Education and Vocational Skills Development, Bern.

Swiss Agency for Development and Cooperation, 2011, Senior Management Response, in: Swiss Agency for Development and Cooperation (Hrsg.), Evaluation 2011/2: SDC's Vocational Skills Development Activities, Bern.

Swiss Agency for Development and Cooperation/Controlling Division, 2010, Evaluation of SDC's Vocational Skills Development Activities: Approach paper for call for offers to recruit the evaluation team, Bern.

United Nations General Assembly, 2000, United Nations Millennium Declaration, New York.

### **Materialien und Rechtsquellen (Bund)**

Botschaft des Bundesrates vom 14. März 2008 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (BBl 2008, 2959ff.)

Botschaft des Bundesrates vom 1. September 2010 zur Verlängerung und Aufstockung des vierten Rahmenkredits zur Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (BBl 2010, 6419ff).

Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0).

Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

### **Résumé**

*La présente contribution rend compte d'une évaluation sectorielle des activités de formation professionnelle de la Direction pour le développement et la coopération (DDC) qui a été publiée en juin 2011. Elle présente le processus d'évaluation, le cadre et le déroulement de l'enquête et met l'accent sur les principaux problèmes examinés. Elle se termine par des recommandations à l'intention des évaluateurs et des organisations qui reçoivent des mandats analogues. Il convient de relever trois aspects déterminants: a) la définition claire de l'objet de l'évaluation, b) l'importance de générer les données nécessaires bien avant le début de l'évaluation et c) le choix d'une modalité d'enquête qui aille au-delà des critères d'évaluation DAC souvent prônés pour les évaluations dans le domaine de la politique du développement.*