

Ex-post-Evaluierung – Südosteuropa

>>>

Sektor: Bildung (CRS Kennung 110)

Vorhaben: Roma Education Fund, BMZ-Nr.: 2007 65 982*

Programmträger: Roma Education Fund

Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

		Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR		36,15	36,15
Eigenbeitrag Mio. EUR		34,15	34,15
Finanzierung Mio. EUR		2,00	2,00
davon BMZ-Mittel Mio. EUR		2,00	2,00

*) Vorhaben in der Stichprobe 2014



Kurzbeschreibung: Der Roma Education Fund (REF) setzt sich im Rahmen von Projektförderung im Bildungsbereich, Stipendien für Studenten und Öffentlichkeitsarbeit dafür ein, den Bildungszugang für Roma zu erleichtern, ihr Bildungsniveau zu heben und ihnen somit bessere Integrations- und Arbeitschancen in den zentral- und südosteuropäischen Ländern zu bieten.

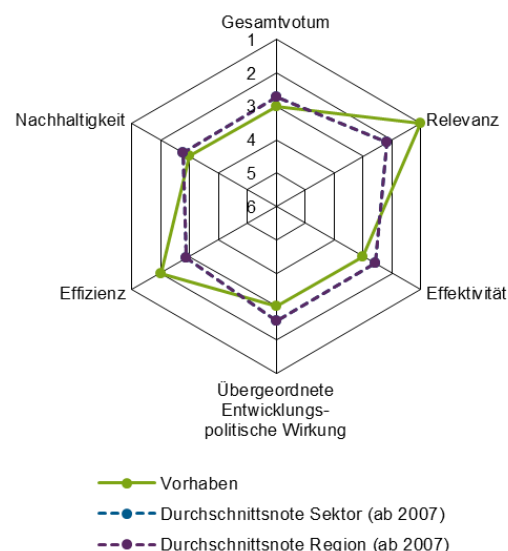
Zielsystem: Ziel des Vorhabens war es, durch die Unterstützung des REF einen Beitrag zum verbesserten Bildungszugang von Roma in den zentral- und südosteuropäischen Ländern zu leisten (Programmziel). Damit sollten eine bessere Integration der Roma in die jeweiligen Gesellschaften ermöglicht und ihre gesellschaftliche Partizipation gefördert werden (Oberziel).

Zielgruppe: Die Zielgruppe sind vor allem Roma Schulkinder, Studierende und Berufsanfänger, aber auch ihre Eltern und weitere Personen im Bereich der Erwachsenenbildung.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Projekte des Roma Education Fund wiesen eine hohe Relevanz auf. Sie wurden effizient umgesetzt und haben den Zugang von Roma zu Bildungseinrichtungen und die Erreichung von Bildungsabschlüssen verbessert. Allerdings führte die Kleinteiligkeit und kurze Zeitdauer der Projekte zu Abstrichen hinsichtlich Impact und Nachhaltigkeit.

Bemerkenswert: Insgesamt haben etwa 10 % der in den Ländern Süd- und Osteuropas lebenden Roma-Kinder und -Jugendlichen von Aktivitäten des REF profitiert. In Ländern wie bspw. Serbien und Ungarn konnten Integrationsansätze in die Landespolitiken oder Gemeindeverwaltungsstrukturen integriert werden, was in Ländern wie Bulgarien bisher nur für Erwachsenenbildung gelungen ist. Dies trug zur Nachhaltigkeit der Integrationsmodelle bei und führte stellenweise zu einer verbesserten Integration von Kindern und Jugendlichen. Eine Bekämpfung der Fluchtursachen von Roma ist im Bildungsbereich besonders effektiv, da sie bei den Roma sowohl NGO-Vertreter als auch Schülerinnen und Schüler fördert und auf diese Weise dazu beiträgt, den Armutskreislauf zu durchbrechen.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Relevanz

Das Vorhaben zielte auf die Lösung eines entwicklungspolitischen Kernproblems: durch die Unterstützung des REF zum verbesserten Bildungszugang von Roma in den zentral und südosteuropäischen Ländern beizutragen. Laut Schätzungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2011 leben rd. 10 - 12 Mio. Roma in Europa, darunter etwa 6 Mio. in der Europäischen Union.¹ Als größte Minderheit Europas erfahren Roma häufig Benachteiligung im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie auf dem Wohn- und Arbeitsmarkt, was dem Thema der Roma-Integration auch politische Relevanz gibt.

Die entwicklungspolitische Zielsetzung des Programms stimmt mit der derzeitigen Zielsetzung des "EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020" vom April 2011 überein, in dem es heißt: "Wir müssen daher dringend in die Bildung der Roma-Kinder investieren und ihnen so später einen erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen." In Mitgliedstaaten mit einer großen Roma-Bevölkerung sind die wirtschaftlichen Auswirkungen bereits zu spüren. Schätzungen zufolge sind in Bulgarien rund 23 % der Berufseinsteiger Roma, in Rumänien rund 21 %.² Relevant war das Programm auch bereits 2005, als es im Rahmen der "Decade for Roma Inclusion 2005 - 2015" initiiert wurde, um Integrationsprojekte im Bildungssektor durchzuführen.

Das Programm entspricht ebenfalls der Zielsetzung des BMZ, das sich im Rahmen von Bildungszugang, Migration und Schutz ethnischer Minderheiten für die Integration von Sinti und Roma einsetzt.

Die der Projektkonzeption zugrundeliegenden Wirkungsbezüge waren im Grunde plausibel. Die Entwicklung, Erprobung und Umsetzung von Roma Integrationsmodellen (Output) sollte zu einem verbesserten, integrativen Bildungszugang (Outcome) und zur Überwindung des Bildungsgefälles zwischen Roma und Nicht-Roma führen, was wiederum eine bessere Integration der Roma in die Mehrheitsgesellschaften ermöglicht und ihre gesellschaftliche Partizipation fördert (Impact).

Durch die Wahl des Roma Education Funds, eines regionalen Programms, war eine Geberkoordinierung in vorbildlicher Weise gegeben, da der REF Gebermittel von 50 bilateralen und multilateralen Organisationen bündelte und sie an zivilgesellschaftliche Organisationen und NGO weiterleitete, die wiederum die vom REF entwickelten Integrationsmodelle umsetzten und Monitoringaufgaben übernahmen. Darüber hinaus ist eine Bekämpfung der Fluchtursachen von Roma im Bildungsbereich besonders effektiv, da sie sowohl NGO-Vertreter als auch Schülerinnen und Schüler fördert und auf diese Weise dazu beiträgt, den Armutskreislauf zu durchbrechen.

Relevanz Teilnote: 1

Effektivität

Ziel des Vorhabens war es, durch die Unterstützung des REF einen Beitrag zum verbesserten Bildungszugang von Roma in den zentral- und südosteuropäischen Ländern zu leisten. Um dies zu erreichen, wurden mit 2 Mio. EUR FZ-Mitteln über den REF 33 Kleinprojekte in 8 Ländern unterstützt, die von lokalen, meist Roma-geleiteten NGO durchgeführt wurden. Dabei kamen jeweils eines oder mehrere der fünf vom REF entwickelten Integrationsmodelle zur Anwendung.

1. Frühkindliche Entwicklung und Kindergartenbesuch ("toys library", in der Spielzeug ausgeliehen werden kann, und Elternberatung)

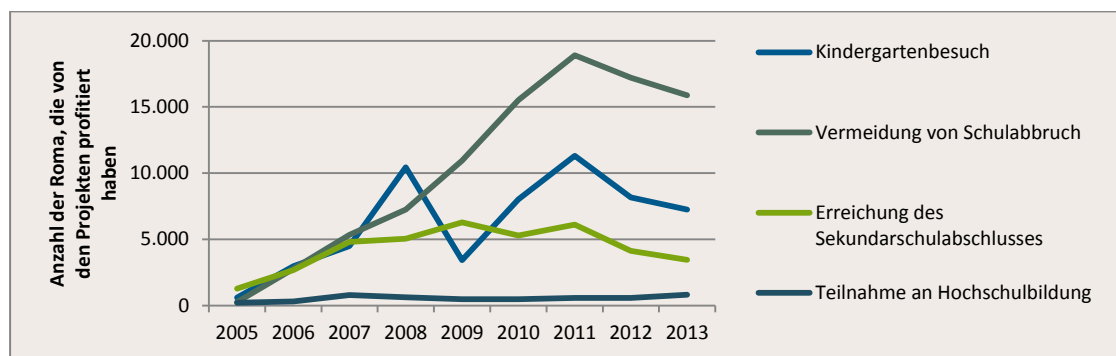
¹ Hornberg, Sabine und Brüggemann, Christian. 2013. http://books.google.de/books?id=bU9AQAQBAJ&pg=PA5&lpg=PA5&dq=die+bildungssituation+von+roma+in+europa&source=bl&ots=4DyTqwXFQ&sig=IsWQ3M_ybFE9AyZb_Jvn9h9dV_4&hl=de&sa=X&ei=1bhxVKbRHev-ygOT4CYBw&ved=0CE4Q6AEwCQ#v=onepage&q=die%20bildungssituation%20von%20roma%20in%20europa&f=false

² EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020. Brüssel, 2011. In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:DE:PDF>.

2. Integration von Roma-Schüler/innen in Primarschulen und Vermeidung von Schulabbruch (Nachhilfeunterricht und Elternarbeit)
3. Förderung des Besuchs weiterführender Schulen (kostenfreie Schulbücher, Arbeitsgruppen zur aktiven Bürgerbeteiligung, Schülerparlamente, Kunst- und Diskussionswettbewerb und Nachhilfe)
4. Zugang zu Universitäten durch Stipendien und das Roma Versitas Programm mit Zusatzkursen in Englisch und Informationstechnologie sowie monatliche Wochenendseminare zur Heranbildung einer Roma Elite
5. Alphabetisierungsprogramme für Eltern sowie formale Schulabschlüsse.

Für alle REF-finanzierten Projekte wird die Erreichung des bei Programmprüfung definierten Programmziels, zu einem verbesserten Bildungszugang von Roma in 13 zentral- und südosteuropäischen Ländern beizutragen, in Grafik 1 veranschaulicht. Die Graphik zeigt diejenige Zahl der Roma Kinder, Jugendlichen, Studierenden und Eltern, die die fünf vom REF-definierten Integrationsmodelle pro Jahr genutzt und damit die Zugangsbarrieren zu Bildung für Roma überwunden haben.

Grafik 1 -- Verbesserter Bildungszugang für Roma und dabei Nutzung der vom REF entwickelten Roma Integrationsmodelle in 13 Süd- und Osteuropäischen Ländern (2005 - 2013)



Quelle: Roma Education Fund: Annual Report 2013 und FZE Grafik; siehe auch Anlage, Annex 5.

Laut Grafik 1 haben im Zeitraum von 2005 bis 2013 knapp 200.000 Roma (Kinder, Jugendliche und Studierende) von den Integrationsmodellen des REF profitiert. Vergleicht man diese Zahlen mit Schätzungen des "Council of Europe" über die Gesamtzahl der Roma in Südosteuropa, etwa 5,2 Mio. (Schätzung 2010) und mit den Ergebnissen einer UNDP-Studie aus dem Jahr 2011, wonach etwa 55 % der in Südosteuropa lebenden Roma zwischen 0 und 24 Jahren zählen, so kann man annehmen, dass die Projekte des REF etwa 10 % der Roma-Jugend zugutekamen (wobei diese Schätzung optimistisch ist, da in einigen Projekten dieselben Schüler/innen und Studierende über mehrere Jahre gefördert wurden).

Darüber hinaus wurden Eltern bei der Erziehung der Kinder und beim Erwerb von funktionaler Schreib- und Lesefertigkeit gefördert. Über eine Weiterleitung von Gebermitteln und Implementierung durch zum großen Teil Roma-geführte NGO haben Projektmittel allein 2013 auch etwa 650 Roma NGO-Vertreter in ihrer Arbeit gefördert, was umso wichtiger ist, als Roma mit Universitätsbildung in vielen Ländern auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert werden und sich daher in zivilgesellschaftlichen Organisationen engagieren.

Wie die REF Statistiken zeigen, haben sich nicht nur die Bildungszugangsdaten für Roma-Schülerinnen und Schüler verbessert, sondern auch die Schulabbruchraten verringert. Laut einer UNDP Umfrage aus dem Jahr 2012 zur Bildungssituation der Roma in Osteuropa verbesserte sich der Anteil der 14 bis 20-jährigen Roma, die einen Primarschulabschluss erreichten, von 77 % im Jahr 2004 auf 86 % im Jahr 2011 und für den Sekundarabschluss von 40 % im Jahr 2004 auf 56 % im Jahr 2011. In Serbien verbesserte sich der Anteil der Roma mit Primarschulabschluss um 10 Prozentpunkte auf 63 %.³

³ Brüggemann, C. 2012. Roma Education in Comparative Perspective. Analysis of the UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey 2011. Roma Inclusion Working Papers. Bratislava: United Nations Development Programme, S. 20 f.

Hinsichtlich Bildungsqualität und Lernerfolg gibt es bisher nur vereinzelte Statistiken. So haben sich bspw. in Sofia im Stadtteil Fakulteta, in dem hauptsächlich Roma wohnen, die Lernergebnisse der Roma dahingehend verbessert, dass diese im Schuljahr 2010/11 im Durchschnitt besser abschnitten als Nicht-Roma (eine gute Note von durchschnittlich 4,25 für Roma lag etwas über der durchschnittlichen Note - gut - mit 3,96 für Nicht-Roma, wobei die Note "sehr gut" bei 4,70 liegt). Dieser Erfolg lässt sich vermutlich der intensiven Unterstützung durch den REF zuschreiben, jedoch wird die geplante Impactstudie hier verlässlichere Daten und Attribuierungen liefern.

Allerdings haben landesweite Politiken, wie etwa die gesetzliche Forderung eines Grundschulabschlusses als Bedingung für einen Führerschein in Bulgarien, vermutlich mehr zum erfolgreichen Schulabschluss von Roma beigetragen als andere Maßnahmen. Ebenso dürfte eine Gesetzesänderung in Bulgarien, welche die Schulfinanzierung an Schülerzahlen knüpft und Kindergeld in Form von "Conditional Cash Transfers" an Schulbesuch bindet, die Einschulungsraten stärker verbessert haben als sonstige Instrumente. In anderen Ländern waren die per Gesetze kostenlosen Kindergartenplätze für Kinder ab 5 Jahren in Serbien bzw. ab 3 Jahren in Ungarn ausschlaggebend für erhöhte Zugangsraten.

Insgesamt halten wir die Effektivität des Programms für zufriedenstellend, besonders im Hinblick darauf, dass der REF fünf Bildungsmodelle entwickelt und durch eine Vielzahl kleiner Projekte und Roma-geleitete NGOs Bildungsbeteiligung und Integration gefördert hat.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die Produktionseffizienz (Verhältnis Input zu Output) des REF kann als zufriedenstellend eingestuft werden. Insgesamt kommen 92 % der REF Projektmittel den Projekten zugute. Verglichen mit anderen globalen und regionalen Programmen sind Verwaltungskosten mit 8 % sehr gering. Laut einer IEG-Weltbank Studie aus dem Jahr 2011 zu globalen und regionalen Programmen variieren Verwaltungskosten zwischen 3,2 % der allgemeinen Projektkosten bei dem "Population and Reproductive Health Capacity Building Program" und 65 Prozent der Projektkosten bei dem "International Land Coalition Program".⁴ Auch das "Association for the Development of Education in Africa Program", ein vergleichbares regionales Programm im Bildungssektor, liegt mit 16,6 % der Projektkosten, die für Verwaltung ausgegeben werden, über den 8 % des REF.

Die Entscheidungshoheit über Projektmittelvergabe sowie Projektförderung liegt beim REF-Vorstand in Budapest, wodurch das Subsidiaritätsprinzip nicht voll gewährleistet ist. Darüber hinaus bestehen insgesamt vier Hierarchieebenen zwischen der Geberinstitution und den lokalen Zielgruppenangehörigen, was zwar in der Kleinteiligkeit der Initiativen begründet liegt, die Effizienz des Programms aber in gewissem Sinne einschränkt (Geber, Vorstand Budapest, REF-Sekretariat Budapest, lokaler Projektmanager im jeweiligen Land, lokale NGO im jeweiligen Land, Begünstigte im jeweiligen Land).

Die Allokationseffizienz (Verhältnis Input zu Impact) kann in denjenigen Ländern als gut angesehen werden, in die Roma-Integrationsmodelle in staatliche Strukturen überführt werden konnten. Während dies bspw. in Serbien und Ungarn geglückt ist, war dies bisher in Bulgarien nicht der Fall. Darüber hinaus gelingt es dem REF, durch vorhandene Gebermittel, EU-Strukturfonds oder sog. "Pre-Accession Funds" der EU sowie Mittel der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Anspruch zu nehmen, was die Gesamtwirkung der REF-Mittel erhöht.

Trotz der o.g. Abstriche infolge komplexer Verwaltungsstrukturen bei der Projektumsetzung beurteilen wir die Effizienz aufgrund der relativ geringen Verwaltungskosten (Produktionseffizienz) sowie aufgrund einer überwiegend guten Allokationseffizienz als gut.

Effizienz Teilnote: 2

⁴ http://ieg.worldbank.org/Data/reports/grpp_eval.pdf, Page 40.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das Oberziel bestand in der Förderung einer besseren Integration der Roma in die jeweiligen Gesellschaften sowie ihrer gesellschaftliche Partizipation.

Der REF hat in der Vergangenheit nur bei einzelnen Sub-Projekten Informationen zum Impact erhoben. Eine Umstellung des Monitoringsystems 2014 wird in Zukunft Indikatoren auf Impactebene für jeden Begünstigten erheben und messen. Darüber hinaus wurde 2014 die "Baseline" für eine Impact-Evaluierung der Weltbank in Zusammenarbeit mit dem auf derartige Untersuchungen spezialisierten "Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab" am Massachusetts Institute of Technology (MIT) erstellt, welche die Effektivität der REF-Integrationsmodelle durch experimentelles Design testen wird. Da Ergebnisse bisher noch nicht vorliegen, bewertet die hier vorliegende Evaluierung die Wirkungen der Integrationsmodelle auf der Basis der REF-Berichte und der Evaluierungsmission vor Ort in drei Ländern.

Aufgrund der Triangulierung aus Berichten, Interviews und Sekundärquellen wurde das Oberziel teilweise erreicht. Laut Aussagen der während der Evaluierungsmission befragten Regierungsvertreter und Schulleiter konnten in Städten wie Sofia, Plovdiv und Ratzgrad in Bulgarien sowie in Belgrad und Valjevo in Serbien Roma Schülerinnen und Schüler zum Teil aus Sonderschulen oder segregierten Schulen in reguläre Schulen integriert werden.

Auf einer Skala zwischen 1 - "keine Integration" - und 10 - "starke Integration" lag die subjektive Einschätzung zur Integration der Roma in die jeweiligen Gesellschaften bei 32 in Bulgarien befragten (Roma und Nicht-Roma) - Regierungsvertretern, NGO-Vertretern, Pädagogen, Eltern und Schülern - bei 5,6 Punkten, während sie bei 15 Befragten in Serbien 8,1 Punkte betrug. Dies zeigt u.a. auch, dass der Landeskontext einen großen Einfluss auf den Integrationsfortschritt hat, was auch eine Haushaltsstudie der "Agency for Fundamental Rights" (FRA) und UNDP aus dem Jahr 2012 belegt, wonach Roma in Bulgarien, Rumänien, Tschechien und Griechenland besonders benachteiligt sind.⁵

Aufgrund von Integrationserfolgen in einzelnen Ländern bei gleichzeitigem Fortbestehen von Segregation in anderen halten wir die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen für zufriedenstellend.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit des REF ist als zufriedenstellend einzuschätzen. Auf der einen Seite zahlen sich Investitionen in Kinder, Schülerinnen und Schüler, Studierende und deren Eltern häufig erst Jahre später aus, sind aber als nachhaltig einzustufen. Auf der anderen Seite sind die Kleinteiligkeit der REF-finanzierten Projekte und deren kurze Finanzierungszeiträume von jeweils ein bis zwei Jahren einer nachhaltigen Wirkung abträglich. In manchen Ländern, wie bspw. in Serbien und Rumänien, konnten REF-Projekte allerdings erweitert und auf eine breitere finanzielle Basis gestellt werden.

Ein gutes Beispiel hierfür ist Serbien, wo es gelungen ist, Pilotprojekte des REF zu Kindergartenintegration, Schulabbruchverhinderung und Sekundarschulfinanzierung durch spätere Finanzierungen von Weltbank und OSZE / EU fortzuführen und in die Gemeindefinanzierung Serbiens zu integrieren. Durch dieses Ausweiten der Pilotprojekte in 56 Gemeinden Serbiens mit einem hohen Anteil an Roma wurde durch die Pilotprojekte eine breite und nachhaltige Wirkung initiiert.

Aufgrund der Investitionen in Humankapital sowie der Fortführung bzw. Ausweitung der Projekte mit Weltbank- und EU-Mitteln bewerten wir die Nachhaltigkeit trotz der Kleinteiligkeit und Kurzlebigkeit der REF-finanzierten Projekte als zufriedenstellend.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

⁵ FRA and UNDP. 2012. The situation of Roma in 11 EU Member States Survey results at a glance. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

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.