

## Effizienzbewertung in Evaluationen

Handreichung für die Effizienzbewertung von Projekten  
und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit

Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Effizienz“  
des Arbeitskreises Evaluation von Entwicklungspolitik,  
Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval)

Redaktion: Barbara Winker und Jens Koy  
August 2015



## Inhalt

Inhalt.....	2
Abkürzungsverzeichnis.....	3
Vorbemerkung.....	4
1 Einleitung und Ausblick.....	5
2 Effizienzverständnis im entwicklungspolitischen Kontext.....	7
2.1 DAC/BMZ- Interpretation und -Fragestellungen.....	7
2.2 Perspektiven in der Effizienzbetrachtung.....	8
3 Stärken und Herausforderungen des DAC-Kriteriums „Effizienz“.....	11
3.1 Stärken: Effizienz als Auftrag & Ziel entwicklungspolitischen Handelns.....	11
3.2 Herausforderungen und Gefahren: Effizienz zwischen Anspruch und Wirklichkeit.....	12
4 Effizienzbewertung.....	15
4.1 Vorarbeiten: Spezifische Evaluationsfragen und Auftragsklärung.....	15
4.2 Erfassung der Kostenseite.....	18
4.2.1 Standardvorgehen.....	18
4.2.2 Einheitskosten.....	19
4.3 Maßstäbe für die Effizienzbewertung.....	21
4.4 Verfahren und Ansätze der Effizienzbewertung.....	23
4.4.1 Budgetanalyse.....	23
4.4.2 Organisatorische Abläufe und Arbeitsweisen.....	25
4.4.3 Erhebungen – Interviews, Gruppengespräche, Workshops und Fragebögen.....	27
4.4.4 Expenditure Tracking (Follow the money).....	29
4.4.5 Benchmarking.....	31
Literatur / Quellen.....	33
Anlage: AG-Effizienz – Mitgliederliste.....	34

## Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee der OECD (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
DeGEval	Gesellschaft für Evaluation e.V.
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PME	Planung, Monitoring & Evaluation
TZ	Technische Zusammenarbeit

## Vorbemerkung

Die Handreichung ist ein Produkt der AG-Effizienz des Arbeitskreises Evaluation von Entwicklungspolitik der Gesellschaft für Evaluation (DeGEval). Die AG setzt sich (2015) zusammen aus Evaluationsexpertinnen und -experten staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen, freien GutachterInnen sowie Consultings (siehe Liste der AG als Anhang).

Wir möchten uns bei allen Kolleginnen und Kollegen bedanken, die uns bei Werkstattgesprächen Einblicke in ihre Arbeitspraxis der Effizienzbewertung gegeben haben. Dabei wurden Projektevaluationen im Auftrag des Evangelischen Entwicklungsdienstes (jetzt Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst), MISEREOR, KfW-Entwicklungsbank sowie der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) vorgestellt und diskutiert.

Unser Dank gilt auch den Kolleginnen und Kollegen des Kompetenzzentrums Methoden des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), die bei der Diskussion und Ausarbeitung dieser Handreichung mitgewirkt haben sowie den teilnehmenden GutachterInnen für ihre Inputs und ihren reichen Erfahrungsschatz.

Neben dem Redaktionsteam (Barbara Winker und Jens Koy) haben an der Erstellung der Handreichung intensiv mitgearbeitet: Monika Bayr, Christian Berg, Karin Stahl, Theo Mutter, Matthias Lanzendörfer und Alexander Kocks. Danke auch für Zuspruch, Lob und Kritik der großen Kommentierungsrunde anlässlich der Frühjahrstagung 2015 des AK Evaluation von Entwicklungspolitik. Besonders bedanken möchten wir uns hier bei Bernhard Hoeper, Sibylle Braune, Bernward Causemann, Birgit Kundermann, Ekkehard Kürschner und Gerlind Melsbach.

Gerne hätten wir noch das in Planung befindliche „Kapitel 5“ mit ausführlichen (mehreseitigen) Praxisbeispielen zu Effizienzanalysen in diese Fassung der Handreichung eingearbeitet. Das hätte jedoch den Redaktionsschluss deutlich nach hinten verschoben, da sich daraus wiederum viele neue Fragen gestellt hätten. Wir ziehen es vor, diese Handreichung im Sommer 2015 zu veröffentlichen, um dann auf der Grundlage von weiteren praktischen Erfahrungen mit den dargestellten Methoden und Vorgehensweisen bei Bedarf eine erweiterte Fassung zu erstellen.

Das Thema Effizienzbewertung ist kontrovers und vielschichtig. Markante Kritikpunkte an der Handreichung sind, dass sie nicht ausreichend auf die Gefahren von Effizienzbewertungen eingehe, dass Überlegungen fehlten, wann eine solche überhaupt sinnvoll sei, und bei welchen Evaluationen darauf verzichtet werden sollte. Das Redaktionsteam befasste sich in der letzten Überarbeitungsschleife nochmals intensiv mit dem Thema. Entscheiden Sie, liebe Leserinnen und Leser, ob es ihm gelungen ist, eine ausgewogene Darstellung zu entwickeln.

Das vorliegende Papier wurde auf der Frühjahrstagung des AK im April 2015 diskutiert und als Arbeitspapier des AK Evaluation von Entwicklungspolitik in der Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval) zur Publikation freigegeben.

Rückmeldungen für die weitere Diskussion und die Weiterentwicklung der Handreichung bitte an: [sprecherteam@ak-epol.de](mailto:sprecherteam@ak-epol.de)

## 1 Einleitung und Ausblick

Die Bewertung von Programmen und Projekten nach Effizienzkriterien in Evaluationen ist in der entwicklungspolitischen Fachdebatte umstritten. Inhaltlich kritische Stimmen befürchten einen weiteren Vormarsch neo-liberaler Gedanken zulasten der Armen und Benachteiligten. Andere weisen auf einen neuen „Bürokratisierungsschub“ hin, wenn das Monitoring von Projekten und Programmen in Zukunft verstärkt auf Effizienzgesichtspunkte ausgerichtet würde. BefürworterInnen sehen hingegen im Effizienzkriterium einen wichtigen Ansatzpunkt, um im Wettlauf gegen Verarmung und Umweltzerstörung Projekte und Programme weiter zu verbessern.

Der Arbeitskreis Evaluation von Entwicklungspolitik der Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) greift seit 2013 intensiv diese Debatte auf und legt nach dem Handbuch zu *Verfahren der Wirkungsanalyse* (2010) und dem Arbeitspapier *Systemische Ansätze in der Evaluation* (2013) die vorliegende Handreichung für die *Effizienzbewertung in Evaluationen* vor. Das Dokument richtet sich an GutachterInnen und Auftraggebende, die die Analysen im DAC-Kriterium<sup>1</sup> „Effizienz“ in Projekt- und Programmevaluationen weiter qualifizieren wollen. Dabei wird von Evaluationen ausgegangen, die von einzelnen GutachterInnen oder Evaluationsteams von zwei Personen im Rahmen von 10-20 Tagen Feldaufenthalt bei einer Gesamtevaluationsdauer von ca. 25-35 Tagen (pro GutachterIn) durchgeführt werden. Im Zentrum der Betrachtung stehen „durchschnittliche“ Projektevaluierungen und Programme der Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

Einen Überblick über theoretische Grundlagen und die aktuelle Diskussion zum Thema Effizienz in der Entwicklungszusammenarbeit verschaffen die Kapitel 2 und 3. Dabei werden das Effizienzverständnis im entwicklungspolitischen Kontext, Perspektiven der Effizienzbetrachtung sowie Stärken und Herausforderungen des DAC-Kriteriums Effizienz dargestellt.

Kernstück der Handreichung ist das Kapitel „Effizienzbewertung“ (Kapitel 4): Hier werden die Vorarbeiten, d.h. die Erarbeitung von spezifischen Evaluationsfragen, die Erfassung der Kostenseite, Maßstäbe für die Effizienzbewertung sowie Verfahren der Effizienzbewertung vorgestellt. Wichtig ist, dass EvaluatorInnen die Fragestellungen der Effizienzbewertung in ihr bereits vorhandenes Repertoire an Erhebungsmethoden und -instrumenten, wie Aktenanalysen, Interviews, Gruppengespräche, Workshops und Fragebögen, integrieren können.

Eine wichtige Grundlage der vorliegenden Handreichung war die Diskussion der Studie *Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions* (Palenberg 2011), die im Auftrag des BMZ erstellt wurde und einen Überblick über angewandte Methoden im Bereich der Effizienzbewertung gibt. Sie kann als Referenzstudie im deutschsprachigen Raum angesehen werden. Für viele Evaluatorinnen und Evaluatoren war und ist diese Studie ein theoretisch gut fundierter Einstieg in die Fragestellungen der Effizienz. Für die Umsetzung in die Praxis der Projektevaluationen fehlten jedoch weitere Hilfestellungen und Anregungen. Mit dem hier vorgelegten Beitrag soll diese Lücke zwischen Theorie und Praxis in der Effizienzbewertung weiter

<sup>1</sup> DAC: Development Assistance Committee der OECD (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

geschlossen werden. Die KollegInnen der AG haben dafür Erfahrungen ausgetauscht, recherchiert und aufbereitet.

Die Praxis der Effizienzbewertung bei Projekt- und Programmevaluationen in der Entwicklungszusammenarbeit steckt in vielen Bereichen noch in den Anfängen, da die aus anderen Arbeitsbereichen wie der Volks- und Betriebswirtschaft verfügbaren Methoden und Vorgehensweisen oft wenig alltagstauglich für die EZ sind. Von daher will und kann diese Handreichung keine abschließenden Weisheiten verkünden, sondern nur zur maßvollen und bedarfsgerechten Anwendung von Methoden und Vorgehensweisen ermuntern. Sehr wichtig ist jetzt die Anwendung in der Evaluationspraxis.



*Wie können wir die Effizienz von Gruppenbildungsprozessen bewerten? Von vielen PraktikerInnen wird die Anwendung von Methoden aus der Betriebs- und Volkswirtschaft derzeit noch als wenig alltagstauglich und hilfreich angesehen.*

## 2 Effizienzverständnis im entwicklungspolitischen Kontext

### 2.1 DAC/BMZ- Interpretation und -Fragestellungen

Die DAC Erläuterung zur Effizienz definiert das Kriterium als Maß der Relation der Outputs einer Entwicklungsmaßnahme – qualitativ und quantitativ – zu den dafür eingesetzten Ressourcen. Im ökonomischen Sinne ist Effizienz gegeben, wenn die gewünschten Outputs mit dem geringstmöglichen Input erzielt wurden. Nach dem Verständnis des DAC erfordert dies einen Vergleich der durchgeführten Maßnahme mit denkbaren Alternativen. Für die Anwendung des Kriteriums in der Evaluierung von Projekten und Programmen schlägt das DAC die folgenden drei Prüffragen vor:

- Wurden die Aktivitäten kostengünstig durchgeführt?
- Wurden die Ziele im vorgesehenen Zeitraum erreicht?
- Wurde das Projekt oder Programm im Vergleich mit Alternativen auf die effizienteste Weise umgesetzt?

Das BMZ interpretierte und erweiterte die Fragestellungen 2006 in seinem Papier „*Evaluationskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit*“ wie folgt:

- Wie hoch waren die Kosten (z.B. nach Instrumenten, Sektoren, Maßnahmen)?
- Inwiefern standen **Kosten und Nutzen der Entwicklungsmaßnahme aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht** in einem vernünftigen Verhältnis zueinander?
  - Hätte es bezüglich des Einsatzes von **Instrumenten** (z.B. TZ, FZ, Gemeinschaftsfinanzierung) und der Konzeption der Entwicklungsmaßnahme günstigere Lösungsalternativen zur dauerhaften Erreichung der Ziele gegeben?
  - Werden die Leistungen, geschaffenen **Kapazitäten und Potenziale** angemessen genutzt?
- Wurden die Leistungen **rechtzeitig** erstellt und Wirkungen in einem angemessenen Zeitraum erzielt?

Und schließlich für eine zusammenfassende Beurteilung:

- Inwiefern war der Aufwand, gemessen an den erzielten Wirkungen, insgesamt noch gerechtfertigt?

Das BMZ unterscheidet in der Effizienzermittlung zwischen zwei Ergebnisebenen: Bei der Ermittlung der **Produktionseffizienz** werden die für die Entwicklungsmaßnahme eingesetzten Ressourcen in Relation zu ihren Leistungen bewertet, während die **Allokationseffizienz** (auch: Wirkungseffizienz) Ressourcen und Wirkungen zueinander in Bezug setzt.

Das vorliegende Papier schließt sich dieser Definition und Terminologie des BMZ an.

### Stichwort „Implementierungseffizienz“

Bei einem Werkstattgespräch bei der GIZ in Bonn stieß die AG auf den Begriff „Implementierungseffizienz“, einen Begriff, der nicht in den einschlägigen Nachschlagewerken definiert wird. Analysen zur Implementierungseffizienz untersuchen die Effizienz der Umsetzung eines Vorhabens. Behandelte Aspekte umfassen u.a. die Vorhabensteuerung, die Kooperation mit anderen Gebern, Synergien mit anderen Projekten oder die Arbeit mit Unterauftragsnehmern<sup>2</sup>. Die Analysen erfolgen weitgehend deskriptiv anhand einer gutachterlichen Beurteilung mit oder ohne Einbezug der Effizienz-Einschätzung von Stakeholdern. Die Implementierungseffizienz kann als Teilbereich der Produktions- und Allokationseffizienz gesehen werden, da sich Implementierungsaspekte direkt auf den benötigten Ressourceneinsatz und auf die damit verbundene Input/Output- bzw. Input/Wirkungs-Relationen niederschlagen.

## 2.2 Perspektiven in der Effizienzbetrachtung

Die Betrachtung der Effizienz eines Vorhabens kann grundsätzlich aus zwei Perspektiven erfolgen, die in zwei Prinzipien formuliert wurden:

**Das Sparsamkeitsprinzip (oder auch Minimalprinzip)** gibt vor, dass ein festgelegtes Ergebnis mit einem möglichst geringen Mittelaufwand erzielt werden sollte. Diesem Prinzip wird häufig Vorrang eingeräumt vor dem **Ergiebigkeitsprinzip (oder Maximalprinzip)**, nach dem mit einem vorgegebenen Ressourceneinsatz das bestmögliche Ergebnis anzustreben ist.

Effizienzbewertungen können einzelne Prozesse, Einzelvorhaben oder ganze Programme zum Untersuchungsgegenstand haben oder auch zur Beurteilung der ökonomischen Leistungsfähigkeit einer Struktur (z.B. Organisation) herangezogen werden. Sie können es bei einer deskriptiven Beschreibung von Leistungen und Wirkungen belassen oder versuchen, Geldwerte zuzuweisen und „Renditen“ zu berechnen. Sie können sich auf die Betrachtung von Einzelvorhaben beschränken oder diese im Vergleich mit Alternativen bewerten.

Die nachfolgende tabellarische Zusammenstellung gibt in vereinfachter Form einen Überblick über die grundlegenden Verfahren und Analysen zur Bearbeitung ökonomischer Fragestellungen in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Komplexität der Analysen und damit auch ihr Anspruch an die Datenverfügbarkeit, den Arbeitsaufwand und die ökonomische Kompetenz der Gutachtenden nehmen von oben nach unten kontinuierlich zu. In der Kosten-Nutzwert- und Kosten-Nutzen-Analyse lösen sie sich zudem von den reinen Kosten- und Leistungsdaten und begeben sich in den Bereich von Annahmen und Interpretationen, z.B. wenn sie zu entscheiden haben, welche Wirkungen zu berücksichtigen sind, mit welcher Dauer sie bestehen werden oder welcher Marktwert nicht „marktgängigen“ Wirkungen, wie etwa der Stärkung der Rechte marginalisierter Gruppen, zuzuweisen ist.

<sup>2</sup> Siehe GIZ Dokument: GIZ Review Gesundheit: Hauptbericht, 2013: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2013-de-Hauptbericht-Review-Gesundheit.pdf>, Zugriff 13.08.2015



Tabelle: **Untersuchung von Kosten, Leistungen und Wirkungen**

	Denkbare Untersuchungseinheiten: Prozesse, Organisationen (Strukturen) Projekte oder Programme	
<b>Vergleich von mindestens zwei Alternativen?</b>	<b>Nur Analyse der Kostenseite</b>	<b>Analyse von Kosten und Leistungen (Output) bzw. von Kosten und Wirkungen (Outcome und Impact)</b>
<b>Nein</b>	<b>Kostenbeschreibung</b>	Deskriptive <b>Gegenüberstellung der Kosten und Ergebnisse</b> (Leistungen oder Wirkungen) einer Entwicklungsmaßnahme ohne Berechnung eines eindeutigen Maßes
<b>Ja</b>	<b>Kostenanalyse</b>	<b>Kostenminimierungsanalyse</b> Identifizierung des kostengünstigeren Vorhabens bei unterstellten gleichen Leistungen/Wirkungen
		<b>Kosten-Effektivitätsanalyse</b> Berücksichtigung <u>einer</u> Leistung oder <u>einer</u> Wirkung und Vergleich von Interventionen anhand zentraler Kennzahlen (Bsp. Bildungsprojekt: Kosten pro weitergebildetem Lehrer mit bestimmter Abschlussqualifikation)
		<b>Kosten-Nutzwert-Analyse</b> Berücksichtigung mehrerer Leistungen/Wirkungen über die Berechnung eines Nutzenindex (z.B. „Qualitätsgleiche Lebensjahre“ (QALYs))
		<b>Kosten-Nutzen-Analyse</b> Berücksichtigung mehrerer quantifizierter und monetarisierter Leistungen/Wirkungen und Berechnung eines Nettonutzens als Differenz von Nutzen und Kosten. Ermöglicht auch den Vergleich ganz unterschiedlich ausgerichteter Interventionen

In Kapitel 4 der Handreichung werden einfache Verfahren bis hin zur Ebene der Kosten-Effektivitätsanalyse (der Berechnung der Kosten je erstellter Einheit) beschrieben. Die Durchführung der komplexeren Verfahren stellt hohe Ansprüche an die Ermittlung, Quantifizierung und Monetarisierung (Kosten-Nutzen-Analyse) der Projektwirkungen, den Zugang zu effizienzbezogenen Daten geeigneter Vergleichsprojekte, den zu erbringenden zeitlichen Aufwand und an die Qualifikation der Gutachtenden. Diese Ansprüche sind in der Evaluationspraxis nur selten zu erfüllen und gehen über den Rahmen dieser Handreichung hinaus. Auf ihre Darstellung soll daher verzichtet werden.



*Welches Mittel hat welche Kosten und welche Wirkungen? Kann diese Frage auf soziale Prozesse übertragen werden? Wie könnte konkret vorgegangen werden?*

### 3 Stärken und Herausforderungen des DAC-Kriteriums „Effizienz“

#### 3.1 Stärken: Effizienz als Auftrag & Ziel entwicklungs-politischen Handelns

Die Aufnahme der Effizienz in den Kriterienkatalog des OECD DAC trägt der Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Einsatz öffentlicher Mittel Rechnung, wie sie in der Gesetzgebung und den Haushaltsordnungen der meisten OECD-Mitgliedsstaaten verankert ist. Unter §7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) vom 14.03.2001 sind folgende Aussagen zu finden: *„Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit soll die bestmögliche Nutzung der Ressourcen bewirken“*. Zu diesem Zweck sind *„(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen... angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“* Diese Untersuchungen erstrecken sich über alle Phasen einer Maßnahme, von der Planung über die Durchführung bis zu ihrem Abschluss.

Der Auftrag zum sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz bleibt aber nicht auf die Verwendung öffentlicher Mittel beschränkt, sondern betrifft spendenfinanzierte Organisationen in gleichem Maße. Auch sie stehen in der Pflicht, gegenüber der (Spenden)Öffentlichkeit und ihren Zielgruppen Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen. Im Bezug auf die Effizienz umfasst die Rechenschaftslegung zwei Aspekte: den Auftrag zum sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz und den Anspruch an eine wirkungsorientierte Arbeit.

Die Bearbeitung von Effizienzfragen über Evaluationen kann die projektbeauftragenden und -durchführenden Organisationen in ihrer Rechenschaftslegung unterstützen. Durch die gemeinsame Betrachtung der Kosten- und Ergebnisseite eines Vorhabens legt sie dar, welche Mittel auf welche Weise und mit welchem Erfolg für welche Zielgruppe(n) eingesetzt wurden. Sie ermöglicht eine Beurteilung der Angemessenheit der Kosten-Ergebnis-Relationen und leistet damit einen Beitrag zur umfassenden Beurteilung des Wertes eines entwicklungs-politischen Vorhabens.

Effizienzaspekte sollten jedoch nicht nur unter den Gesichtspunkten der Kontrolle und Legitimierung betrachtet werden. Effizienzrelevante Daten können vor allem auch das Lernen der Projektpartner über ihre Arbeit unterstützen. Entwicklungsorientiert genutzt können sie dabei helfen, knappe Ressourcen möglichst effektiv einzusetzen, z.B.:

- durch die Ermittlung der kostengünstigsten Maßnahmenkombination für angestrebte Projektergebnisse in der Planungsphase eines Vorhabens,
- für Steuerungsentscheidungen zur Wirkungsoptimierung in seiner Durchführungsphase oder
- für die informationsgestützte Auswahl von Nachfolgevorhaben durch die Nutzung von Effizienzdaten aus Projektend- oder Ex-post-Evaluierungen.

Das Effizienzkriterium steht in engen Kontext mit den anderen DAC-Kriterien – Relevanz, Effektivität, Wirkungen und Nachhaltigkeit. Es spiegelt in vielerlei Hinsicht die finanziellen Implikationen von Stärken und Schwächen, die unter den anderen Kriterien festgestellt werden.

Effizienzanalysen können somit einen Beitrag zur Transparenz in der Entwicklungszusammenarbeit und zur Rechenschaftslegung gegenüber Gebern (Spendern) und Zielgruppen leisten. Lern- und entwicklungsorientiert genutzt unterstützen sie die Planung und Auswahl förderungswürdiger Projekte und erhöhen die Wirksamkeit entwicklungspolitischer Vorhaben über den effizienten Einsatz knapper Ressourcen.

### 3.2 Herausforderungen und Gefahren: Effizienz zwischen Anspruch und Wirklichkeit

**Ungeklärte Fragen der Wirkungsmessung:** Die Berücksichtigung der Ergebnisseite in Effizienzanalysen erfordert die Erfassung, Messung und ggf. monetäre Bewertung von Leistungen oder Wirkungen. In den vergangenen Jahren war die Entwicklungszusammenarbeit stark von Diskussionen darüber geprägt, welche Verfahren und Methoden zur Wirkungsmessung geeignet sind. Im Zentrum der noch anhaltenden Debatte stehen Fragen wie: Zu welchem Zeitpunkt und aus welcher Perspektive sind Wirkungen zu erheben? Wie sind schwer fassbare Wirkungs“konstrukte“ (wie z.B. eine verbesserte Menschenrechtssituation) zu erfassen oder wie können kausale Zusammenhänge belegt und Wirkungen einem Vorhaben sicher zugerechnet werden? Die teilweise immer noch ungelösten Fragen der Wirkungsmessung haben einen direkten Einfluss auf das Effizienzkriterium und stellen einen Hauptgrund dafür dar, dass Evaluationsberichte bislang nur selten fundierte Aussagen zur Allokationseffizienz enthalten. Die Effizienzuntersuchung in der Evaluation wird sich immer mit unsicheren Parametern konfrontiert sehen. Insbesondere Berechnungen zur Wirkungseffizienz basieren auf vielen Annahmen (z.B. zur Kausalität, zur Wirkungsdauer oder zur Ansetzung eines Marktwerts), die in der Darstellung der Ergebnisse offengelegt werden müssen. All diesen Annahmen liegen kulturell und sozial bedingte Werthaltungen und Normen zugrunde, die nicht unbedingt universell geteilt werden und die die Wirtschaftlichkeitskalkulationen für Kritik und Widerspruch anfällig machen.

**Effizienz und Ethik:** Ist das Effizienzkriterium zur Beurteilung des Wertes und der Güte sozialer Projekte vielleicht nur teilweise geeignet, insbesondere, wenn diese, wie im Entwicklungssektor üblich, eine breite Spanne völlig unterschiedlicher Ziele, Maßnahmen und Kontexte umfassen? Eine starke Ausrichtung auf Effizienz als Hauptkriterium zur Auswahl institutionell (ko)finanzierter Projekte trüge das Risiko einer einseitigen Förderung bestimmter Projekttypen und -ansätze in sich. Vorhaben mit vermeintlich „effizienzmindernden“ Merkmalen – z.B. eine Arbeit in bevölkerungsschwachen, abgelegenen oder politisch unsicheren Regionen, die bei evtl. geringer Reichweite einen hohen Begleit-/Sicherheitsaufwand erfordert oder auch eine Implementierung über dezentralisierte oder stark partizipativ ausgerichtete Strukturen – könnten damit Gefahr laufen, bei Förderungsentscheidungen benachteiligt zu werden. Dies betrifft auch Entwicklungsvorhaben in „weichen“ Sektoren, deren Wirkungen in der Regel nur schwer messbar und monetär bewertbar sind.

Wie Maßstäbe und Bewertungskriterien von Effizienz hinsichtlich ethisch-humanitärer Fragestellungen zu bewerten sind wurde bislang nur wenig diskutiert. Im äußersten Fall stellt sich die Frage „wie viel

*ein Menschenleben wert ist, das möglicherweise durch eine Intervention gerettet wurde.<sup>3</sup>*

**Wie viel Effizienz ist (noch) effizient?** Die verstärkte Aufmerksamkeit, die dem Evaluationskriterium „Effizienz“ in letzter Zeit zuteil wird, birgt für die NRO und Durchführungsorganisationen in Deutschland und ihre Partnerorganisationen die Gefahr einer weiteren Bürokratisierung der Projektverwaltung in sich. Es besteht die Sorge, dass nach der Wirkungsdiskussion eine weitere „Welle“ auf Projektverantwortliche und Gutachter zukommt und künftig zusätzliche Anforderungen an Evaluationen gestellt werden, die die Gutachtenden angesichts zeitlicher, fachlicher und finanzieller Beschränkungen und einer oft unzureichenden Datenlage nicht erfüllen können.

Nach dem Evaluationsstandard D3 der DeGEval, soll der Aufwand von Evaluation in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Nutzen stehen. Auftraggebende und -nehmend von Evaluationen sollten diesen klären, um zu entscheiden, in welchem Umfang effizienzrelevante Datenerhebungen und -analysen in der jeweils vorliegenden Evaluation angemessen sind.

Ein starker Fokus auf Effizienz als Auswahlkriterium für Projektvorhaben trägt eine weitere Gefahr in sich: Geber und implementierende Organisationen könnten sich dazu gezwungen sehen, den zur Umsetzung eines Vorhabens erforderlichen Input über das notwendige Maß hinaus zu beschränken. Einige deutsche NRO können bestätigen, dass z.B. im Bereich des Personals und der technischen Ausstattung bei ihren Südpartnern bereits kritische Grenzen erreicht sind.<sup>4</sup>

Begleitmaßnahmen, wie sie die NRO häufig in ihre Projekte integrieren – wie beispielsweise partizipative Workshops oder ein Capacity Building der Zielgruppe im Wirkungsmonitoring ihrer Aktivitäten – dienen oft nicht unmittelbar der Zielerreichung. Sie können daher durchaus unterschiedlich bewertet werden: als ineffizientes Beiwerk oder als notwendige Projektkomponente, die Vertrauen bildet, Akzeptanz und Ownership stärkt und dadurch auch den Wirkungseintritt und die Nachhaltigkeit fördert. Daher ist und bleibt es für Gutachtende wichtig, ihre Bewertungsgrundlagen gemäß der DeGEval-Standards zu beschreiben und offenzulegen.

#### **Praxistipp einer Evaluationsstelle: Sind Effizienzanalysen immer notwendig und sinnvoll?**

Es wäre gut, mehr Erfahrungen mit Effizienzanalysen im Einsatz und in der Durchführung von Evaluationen zu haben. Trotzdem: Gute Evaluationen benötigen nicht zwangsläufig explizite Effizienzanalysen. Ist die Zusammenarbeit zwischen Geldgeber bzw. Förderorganisation und Partnerorganisation angespannt, dann können vertiefte Fragestellungen der Relevanz (Tun wir das Richtige? Ist unser Arbeitsansatz Stand der Fachdiskussion?) oftmals hilfreicher in puncto Erkenntnis, Lernen und Zusammenarbeit sein.

<sup>3</sup> Siehe Präsentation von Karin Stahl „Effizienzbewertung von Projekten nicht-staatlicher, kirchlicher Entwicklungszusammenarbeit“ anlässlich der Frühjahrstagung des AK Entwicklungspolitik der DeGEval am 06.-07.06.2013 in Bonn.

<sup>4</sup> Siehe dazu u.a. auch die Präsentation von Matthias Lanzendörfer zur „Effizienzbewertung in der Evaluierungspraxis. Sicht einer NGO: MISE-REOR“ anlässlich der Frühjahrstagung 2013 des AK Entwicklungspolitik. Er wies darauf hin, dass bei den Gehältern im Allgemeinen kein Kosteneinsparpotenzial besteht, und deshalb mehr der Fokus auf die Wirkungsverstärkung gelegt wird. Außerdem betonte er, dass die niedrigen Gehälter zu Effizienzverlusten führen können, da bei manchen Organisationen die Personalfuktuation bedenklich hoch sei, wie in den Evaluierungsberichten hervorgehoben werde.



*In Projekten mit Konfliktpotential müssen Art und Umfang von Effizienzanalysen abgewogen werden. Möglicherweise ist dann ein Schwerpunkt auf dem Kriterium „Relevanz“ viel zielführender. (Wird das Richtige getan? Ist der Arbeitsansatz Stand der Fachdiskussion?)*

## 4 Effizienzbewertung

Die im Folgenden ausgeführten Basis-Methoden und Vorgehensweisen sind für Evaluationen konzipiert, die von einzelnen GutachterInnen oder Evaluationsteams von zwei Personen im Rahmen von 10–20 Tagen Feldaufenthalt im Rahmen einer Gesamtevaluationsdauer von ca. 25–35 Tagen (pro GutachterIn) durchgeführt werden. Im Zentrum der Betrachtung stehen „durchschnittliche“ Projektevaluierungen und Programme der Entwicklungszusammenarbeit. Umfangreichere Evaluationen können natürlich auf diesem Gerüst aufbauen.

Die wichtigsten Schritte sind:

**1) Ermittlung bzw. Abschätzung der Kosten:** Über das Projektbudget und die Finanzberichte können die geplanten bzw. tatsächlichen Kosten des Projektes ermittelt werden. Je nach Bedarf bietet sich die Ermittlung von Einheitskosten an. Mehr dazu in Kapitel 4.2.

**2) Identifizierung bzw. Festlegung von Maßstäben für die Effizienzbewertung:** Woran bewerten wir Effizienz? Mehr dazu in Kapitel 4.3.

**3) Bewertung des Outputs/Outcomes/Impacts in Relation zu den Kosten:** Wenn geklärt ist, welche Arten des Vergleiches möglich sind – siehe Nr. 2 – kann die Datenerhebung konzipiert werden. Mehr dazu in Kapitel 4.4.

Die Unterteilung in drei Schritten dient der Klarheit der Analyse. In der Praxis ist dies jedoch kein „fester Dreischritt“ sondern ein „zirkuläres Vorgehen“ innerhalb dieser drei Bereiche: Vorarbeiten zu allen drei Schritten werden bei der Vorbereitung der Evaluation (in Deutschland) geleistet und dann bei den Erhebungen vor Ort weiter vertieft. Oft kann eine Zuordnung von Mitteleinsatz (Kosten) zu den Outputs erst vor Ort mit den Projektmitarbeitenden erarbeitet werden oder es können erst für die Region spezifische Daten und Statistiken vor Ort ermittelt werden. Das kann wiederum Auswirkungen auf die Möglichkeiten von weiteren Vergleichen haben... Damit eine Evaluation in das spannende Feld der Effizienzanalyse einsteigen kann, sind Vorarbeiten notwendig. Mehr dazu im folgenden Kapitel.

### 4.1 Vorarbeiten: Spezifische Evaluationsfragen und Auftragsklärung

Ein Grundgerüst an Evaluationsfragen für das Kriterium „Effizienz“ liegt seitens des DAC vor.<sup>5</sup> Diese können in die TOR einer Evaluation übernommen werden. In vielen Fällen empfiehlt es sich jedoch, die Fragestellungen weiter zu spezifizieren, um so den Arbeitsauftrag an das Evaluationsteam und die Erwartungen des Auftraggebers weiter zu konkretisieren. Je spezifischer und konkreter die Fragestellungen sind, desto genauer und präziser können i.d.R. auch die Antworten in der Evaluation erfolgen.

In der Praxis besteht häufig das Problem, dass diejenigen, die die TOR entwickeln (z.B. Evaluationsstellen), zu wenig über das Programm oder Projekt wissen, um diese Präzisierung sinnvoll vorzunehmen. Zudem mag die/der eine oder andere Auftraggebende zögern, die

#### Grundsätzlich gilt:

Für die Beurteilung von Effizienz müssen Kosten und Leistungen (Output) oder/und Kosten und Wirkungen (Outcome/Impact) eines Projekts/Programms in Relation gesetzt werden.

<sup>5</sup> Siehe Kapitel 2

Kosten eines Vorhabens für eine Bewertung oder einen Vergleich offenzulegen, wenn – wie dies häufig noch der Fall ist – die Evaluation überwiegend als externe Kontrolle der eigenen Arbeit wahrgenommen wird oder Finanzdaten und -berichte nur lückenhaft vorliegen.

Externe, unabhängige Effizienz-Analysen in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit sind ungewohnt. Sie haben oft etwas mit Transparenz, der Ressourcenzuteilung, den organisatorischen Abläufen und Entscheidungsstrukturen in einer Organisation oder einem Projekt zu tun und betreffen damit potentiell konflikthafte Bereiche. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können Konflikte in Organisationen oder Projektteams auslösen oder bestehende Konflikte verstärken. Sie wecken zudem (nicht immer unberechtigte) Ängste vor einer Einstellung von Projektförderungen oder Arbeitsplatzverlusten durch Rationalisierungsmaßnahmen.

### Hinweise für Auftraggebende:

- a) Diskutieren Sie die Fragestellungen zu Effizienz mit den Projektverantwortlichen und bitten Sie sie um Vorschläge, welcher Teilbereich des Projektes aus der Effizienz-Perspektive betrachtet werden soll. Wo wäre es für sie nützlich?
- b) Welche Daten für die Effizienzbetrachtung liegen vor? Welche Daten können mit den vorhandenen Ressourcen im Vorfeld als Grundlage für die Evaluation zusammengestellt werden?

Wenn die TOR nur relativ allgemein die Effizienz-Fragestellungen darlegen, sollte das Thema in der Auftragsklärung mit dem Evaluationsteam explizit besprochen werden: Welche Gewichtung soll das Kriterium „Effizienz“ erhalten? Liegen Annahmen vor, dass hier ggf. Schwachstellen bestehen? Welche Vorschläge für das methodische Vorgehen hat das Evaluationsteam? Der Auftraggeber sollte einfordern, dass sowohl die präzisierten Fragestellungen als auch die geplante Vorgehensweise zu ihrer Beantwortung im Inception Report dargelegt werden.

### Hinweise für Gutachtende:

- a) Effizienz-Analysen in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit sind ungewohnt. Daher soll mit diesen Fragestellungen behutsam umgegangen werden.
- b) Ein wichtiges Element für die Effizienz-Perspektive ist die Beschreibung: Wie viel Mittel werden für welche Produkte und Services eingesetzt? Was kostet (durchschnittlich) eine Einheit, z.B. eine Ausbildung, eine Behandlung, eine Fortbildungsmaßnahme einer Person...<sup>6</sup> Daraus können für die TOR, im Inception-Report oder bei der Erhebung vor Ort spezifische Fragestellungen entwickelt werden. Es besteht aber das Problem, dass die Projekt-Budgets nach den gängigen Kategorien „laufende Kosten“, „Investitionskosten“ etc. genau diese In-

<sup>6</sup> Nur diese spezifischen Fragestellungen fallen bei Palenberg (2011: 40) in seine Kategorie „Specific Evaluation Questions on Efficiency“. Da die Arbeit an Fragestellungen zu Effizienz noch weitaus mehr Potential beinhaltet, haben wir Ansatzpunkte dafür in diesem Abschnitt ausgeführt und damit die Kategorie der spezifischen Evaluationsfragen zur Effizienz deutlich ausgeweitet.



formationen nicht hergeben. Man muss solche Informationen vorher oder gleich zu Beginn der Evaluation von der Buchhaltung einfordern, was einen erheblichen Arbeitsaufwand für diese bedeutet. Liegt der Zeitraum bei einer ex-post Evaluation weit zurück, gibt es diese Informationen oft nicht mehr.

#### Checkliste Auftragsklärung, zentrale Fragestellungen:

- a) Darstellen, welcher Stellenwert die Fragestellung „Effizienz“ in der Evaluation haben soll und wie konkret die Überlegungen derzeit fortgeschritten sind. Soll routinemäßig Effizienz betrachtet werden? Oder soll „Effizienz“ vertieft werden? Oder soll das Kriterium gar nicht betrachtet werden, damit andere Fragestellungen in den Vordergrund gerückt werden können?
- b) Darstellung der konkreten Erwartungen: Welche Teilbereiche sollen untersucht werden, welche Unterlagen liegen dafür vor?
- c) Wie steht es mit der Qualität der nötigen Unterlagen für die Effizienzanalysen? Wie detailliert liegen die Kostenpläne bzw. Abrechnungen vor?
- d) Bei diesem oft stark vernachlässigten Kriterium: Konkretisierung der Zeit, die dafür eingesetzt werden soll (z.B. 0,5 Tage in der Vorbereitung, 1 Tag in der Feldphase, 0,5 Tage in der Auswertung), um einen Anhaltspunkt für die Intensität der Untersuchung zu erhalten.
- e) Wo soll gekürzt werden, wenn in einer Standardevaluation nun das Kriterium „Effizienz“ umfassender bearbeitet werden soll? Möglichkeiten: Reduzierung von Untersuchungsbereichen und Stichproben der Evaluation. Zum Beispiel werden von 10 Projektstandorten in der Stichprobe statt 5 nur 4 untersucht, dafür aber mit der zusätzlichen Fragestellung der Effizienz.



*Diskussion: Effizienter Transport?!*

## 4.2 Erfassung der Kostenseite

### 4.2.1 Standardvorgehen

Die Kosten des Projekts lassen sich über das Budget und die Finanzberichte ermitteln. Diese werden in der Regel nicht automatisch zur Verfügung gestellt, sondern müssen angefordert werden. Das kann einige Tage dauern. Liegen die Unterlagen vor, stellen sich Fragen nach der Gesamthöhe des Projektbudgets, einschließlich Eigenanteil und Ko-Finanzierung, nach dem Mengengerüst und Leistungsangebot der Budgetposten.

Wie oben bereits angeführt wird in diesen Dokumenten oft eine Zuordnung von Kosten zu den Outputs bzw. Outcomes nicht vorgenommen. Eine nachträgliche Ermittlung dieser Kosten ist im Regelfall bei Projektevaluationen aufgrund des Zeitbedarfs nicht möglich.<sup>7</sup> Ein Ausweg ist die „Abschätzung“ der Mittel (Kosten), die in eine Leistung, ein Produkt oder einen Output fließen: Diskutieren und entwickeln Sie die Annahmen mit den Projektverantwortlichen und dokumentieren Sie diese im Bericht!

#### Diskussionsthema: Zuordnung von Freiwilligenarbeit zu den Kosten

Es ist eine ganz grundsätzliche Frage, wie man mit Freiwilligenarbeit oder dem durch Arbeitsleistungen erbrachten Eigenanteil von Zielgruppen, z.B. einer Gemeinde umgeht: Eine gängige ökonomische Meinung lautet: Wo immer eine solche Arbeit für die Erreichung der Projektziele unverzichtbar ist, muss sie auf Basis landesüblicher Gehälter monetarisiert und den Kosten zugerechnet werden. Auch Materialien, Rohstoffe usw., die dem Projekt kostenfrei geliefert wurden, müssen monetarisiert werden, wenn sie für den Bau unverzichtbar waren.

Es besteht jedoch auch die gegenteilige Einschätzung, die argumentiert, dass ein Projekt effizient ist, weil darin viel Freiwilligenarbeit geleistet wird, die auf der Kostenseite nicht anzusetzen ist.

Eine abschließende Bewertung, welche Position die „Richtige“ ist, soll hier nicht vorgenommen werden. Wichtig ist, den Umfang der Freiwilligenarbeit zu quantifizieren bzw. abzuschätzen und zu dokumentieren. Interessant und aufschlussreich kann auch die Diskussion sein, warum Freiwilligenarbeit (in hohem, mittlerem oder geringem Umfang) in die Projektarbeit einfließt und welche Hinweise dies z.B. auf Relevanz und Nachhaltigkeit geben könnte.

Weitere Fragestellungen für die Erfassung der Kostenseite werden im folgenden Kapitel „Einheitskosten“ entwickelt. Auch wenn Sie keine Einheitskosten errechnen wollen oder die Datenlage zu lückenhaft ist, sind die dort aufgezeigten Fragestellungen oft eine Hilfe.

<sup>7</sup> Siehe hierzu die Entwicklung des Tools Operation Planning Tool with Integrated Monitoring Applications (OPTIMA) der GIZ. Das Ziel: OPTIMA kombiniert die Operations- und Ausgabenplanung (und -monitoring), unterstützt die jährliche Projektplanung und -steuerung und setzt den Instrumenten- sowie Ressourceneinsatz in Bezug zu Wirkungen.

### 4.2.2 Einheitskosten

Definition: „Stückkosten oder Durchschnitts- bzw. Einheitskosten sind die auf eine Produkteinheit bezogenen Kosten.“<sup>8</sup>



**Werkstattskizze:**  
**Stückkostenberechnung im Cafe**

#### Beispiel 1: Ausbildung von Pflegekräften:

Was kostet die Ausbildung einer Pflegekraft (im Projekt)? Zwei Ansatzmöglichkeiten:

- a) Detaillierte Informationen zu Kosten der Ausbildung sowie zur Anzahl der Teilnehmenden und AbsolventInnen liegen seitens des Projektmanagements vor. Dann muss geprüft werden, inwiefern es sich um das (geplante) Gesamtbudget oder um reale Kosten der vergangenen Ausbildungszyklen handelt. Handelt es sich bei den Zahlen um das „Gesamtbudget“ oder die „Gesamtkosten“ der Krankenpflegeausbildung oder gibt es weitere Teilbeträge und Finanzierungen z.B. anderer Geber, die nicht aufgeführt sind? Wenn es sich um die Gesamtkosten handelt, ist die Rechnung einfach:  $\text{Gesamtkosten} / \text{Anzahl der AbsolventInnen} = \text{Einheitskosten}$  (pro Person für eine Krankenpflegeausbildung). Wenn die realen Kosten nicht vorliegen, sollte auf die angesetzten Budgetpositionen zurückgegriffen werden. Bei der Darstellung der Ergebnisse sollte der Anteil der Personen, die nicht die gesamte Ausbildung absolviert und nicht den Abschluss erreicht haben, dokumentiert werden. Gleichzeitig sollte angegeben werden, welche Kosten bei der Kostenaufstellung (seitens des Projektmanagements) berücksichtigt wurden und welche nicht (z.B. nur Personalkosten und Unterrichtsmaterial oder auch Anteile für Räume und Verwaltung und evtl. Pflege und Unterkunft etc.).

#### Praxistipp:

Eine exakte Berechnung von Einheitskosten ist je nach Datengrundlage und inhaltlicher Arbeit des Projektes in „normalen“ Evaluationen in der Regel nicht möglich. Trotzdem: Versuchen Sie es, diese Kosten gemeinsam mit Projektverantwortlichen zu berechnen und diskutieren sie die ermittelten Werte! Oft ermöglichen schon Größenordnungen spannende Diskussionen und Lernen.

<sup>8</sup> Quelle: <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/st%C3%BCckkosten/st%C3%BCckkosten.htm>, Zugriff 29.05.14

- b) Es liegen keine Informationen zu Kosten der Ausbildung vor. Dies ist häufig in (integrierten) Programmen der Fall, wo z.B. ein Budget für die Aktivitäten „Krankenpflegeausbildung“, „Sensibilisierung im Bereich Hygiene“ sowie andere Aktivitäten vorliegt. Hier ist eine Zuordnung der Kosten zur Aktivität „Krankenpflegeausbildung“ sowie die Ermittlung der Zahl der Teilnehmenden und Absolventen notwendig: Wer ist an der Ausbildung beteiligt? Wie viel Zeit investieren die KollegInnen dafür? Welche Vergütungen erhalten sie dafür? Was kosten die benötigten Räumlichkeiten (ggf. Strom, Miete, Abschreibung), Ausbildungsmaterialien und ggf. die Unterbringung? Wie viele Teilnehmende und wie viele AbsolventInnen gibt es? Liegen die detaillierten Informationen zu Kosten der Ausbildung und zur Anzahl der Teilnehmenden sowie AbsolventInnen vor, können wie in a) beschrieben die Einheitskosten berechnet werden.

Folgende Fragestellungen sind ergänzend für die Diskussion der Einheitskosten und ggf. der Veränderungen in der Organisation wichtig: Welche (finanziellen) Beiträge leisten die Krankenpflege-SchülerInnen? Welche Differenz ergibt sich aus Kosten (für die Ausbildung) und Einnahmen (durch die Beiträge der Krankenpflege-SchülerInnen)? Wer bietet vergleichbare Ausbildungen an? Ist es ein staatlich anerkannter Abschluss bzw. wie anerkannt ist der Abschluss? Wenn kein staatlich anerkanntes Diplom durch die Ausbildung erreicht werden kann, stellt sich die Frage, welche Vor- und Nachteile hat diese Ausbildung? Für wen ist sie besonders geeignet (Zielgruppe)? Wie sehen die Chancen für einen Arbeitsplatz nach der Ausbildung aus? Finden die neu ausgebildeten Pflegekräfte danach (gleich) einen Arbeitsplatz? Wo finden sie ihn? Die Diskussion dieser Fragen führt zu weiteren Informationen und zu den anderen DAC-Evaluationskriterien Relevanz, Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit.

### **Beispiel 2: Bau einer Schule:**

Was hat der Bau der Schule gekostet? Welche Kosten/m<sup>2</sup> oder Kosten/m<sup>3</sup> umbauter Raum entstanden? Wer war am Bau beteiligt: Firmen, Eigenarbeit der Dorfbewohner? Gab es unentgeltliche Arbeit z.B. der Dorfbewohner? Wer stellte die Materialien zu welchem Preis zur Verfügung? Wurden mehrere Angebote eingeholt? Entsprechen der Bau und die Ausstattung der Schule den gängigen Bauvorschriften/Normen im Land? Gab es Subventionen (außer den Projektmitteln), wenn ja, von welcher Seite? Wie verhalten sich die Kosten für den Bau der Schule zu Vergleichskosten für den Bau weiterer Schulen im Projekt und außerhalb?

#### **Praxistipp:**

Oft liegen für die einzelnen Kostenpositionen keine Daten vor. Dann sollten Schätzungen mit den Finanzverantwortlichen vorgenommen werden und dieses Vorgehen bei Präsentationen erläutert und im Bericht dokumentiert werden.

### 4.3 Maßstäbe für die Effizienzbewertung

Woran bewerten wir Effizienz? Für eine Effizienzbewertung benötigen wir einen Vergleich. Der kann auf verschiedenen Ebenen erfolgen.

Nr.	Ebenen des Vergleichs	Informationsquellen / Erhebungsmethoden	Anmerkungen
1	Interner Vergleich mit den früheren Vorgehensweisen im Projekt  (Längsschnittbetrachtung)	1.1 Schriftliche Daten und Auswertungen für verschiedene Erhebungszeitpunkte innerhalb eines Projektes liegen vor.  Quellen: Projektunterlagen, frühere Evaluationen, die konzeptionell mit der Erhebung abgestimmt sind (z.B. Längsschnittstudie)	Liegt derzeit in der Regel nicht vor.
		1.2 Liegen <u>keine</u> schriftlichen Daten und Auswertungen für verschiedene Erhebungszeitpunkte innerhalb eines Projektes vor, dann können diese über Auswertungen und Analysen während der Evaluation ermittelt werden.  Quellen: Projektunterlagen, frühere Evaluationen	<u>Oft schwieriger Zugang zu den Daten; ggf. auch keine aufgezeichneten Daten vorhanden; sehr zeitaufwändig!</u>
		1.3 Retrospektive Befragung Ergänzend zu 1.1 oder 1.2 oder unabhängig davon können Erhebungsmethoden wie z.B. Einzel-, Gruppen-, Fokusgruppen-Interviews, Workshops, schriftliche Befragungen bei Projektmitarbeitenden, Personen aus der Zielgruppe und externen ExpertInnen (WissenschaftlerInnen, JournalistInnen, MitarbeiterInnen von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen) angewandt werden.	Die Frage, „welche Akteure haben welchen Einblick in Inputs, Outputs, Outcomes?“ ist für die Auswertung zentral.  <u>Siehe Anregungen für Fragestellungen in 4.4.3</u>
2	Vergleich mit anderen Projekten, Verfahrensweisen oder Institutionen im Projektgebiet + ggf. auf nationaler Ebene	Erhebung wie unter Nr. 1 dargestellt und Vergleich mit Informationen im Internet; offiziellen Statistiken; Interviews und Projektunterlagen anderer Projekte/ Institutionen	Diese Ebene ist eng mit der von 1.3 verbunden.
3	Über Standardindikatoren oder nationale/ internationale Statistiken	Erhebung wie unter Nr. 1 dargestellt und Vergleich mit Standardindikatoren, die durch nationale oder internationale Institutionen definiert bzw. erhoben wurden.	Standardindikatoren liegen derzeit in vielen Sektoren nicht vor. Statistiken liegen oft in den Sektoren Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft vor.
4	Über einen kontrafaktischen Vergleich im Sinne von: Was wäre eine effizientere Situation?	Erfahrungswissen, ExpertInnen-Befragungen	Dieser Vergleich ist eng mit dem unter 1.3 geschilderten verbunden.

Die Ebenen 1 und 2 sind eng miteinander verwoben, da die befragten Akteure in ihrer Analyse oft den Vergleich „Wie war es früher im Projekt?“ mit der Frage „Wie hat sich das Projekt über die Jahre im Vergleich zu anderen Projekten und Institutionen entwickelt?“ vermengen. In der Regel ist das für die Analyse nicht abträglich, der Sachverhalt sollte jedoch berücksichtigt werden. In der Praxis von „normalen Projektevaluationen“ liegt der Schwerpunkt oft auf den Untersuchungen innerhalb des Projektes und bei der Befragung von Projektmitarbeitenden oder außenstehenden ExpertInnen, die jedoch dem Projekt recht nahe stehen. Von daher ist dringend zu empfehlen, auch ExpertInnen zu befragen, die Distanz zum Projekt haben. Die Distanz zum Projekt führt jedoch dazu, dass diese Personen wenig oder gar nichts über die Produktionseffizienz des Projektes aussagen können. Der Wert dieser Einschätzungen liegt in Hinweisen zur Fragestellungen des DAC-Kriteriums „Relevanz – wird das Richtige getan?“ und erschließt auch Hinweise für die Allokationseffizienz (Relation Input zu Outcome/Impact).

Der in Nr. 2 angeführte Vergleich von verschiedenen Projekten kann z.B. in Querschnittsevaluationen erfolgen. Diese sind jedoch i.d.R. umfangreicher als „normale“ Einzelprojektevaluationen. Trotzdem liegen auch für Einzelprojektevaluationen Erfahrungen vor, wie zumindest ansatzweise ein Vergleich mit anderen Projekten erfolgen kann. Eine gute Möglichkeit ist, gemeinsam mit Mitarbeitenden des Projektteams, andere Projekte zu besuchen, sich die Arbeit dort vorstellen zu lassen und im Anschluss Anregungen für das eigene Projekt zu diskutieren („Lerntour“).

Der Vergleich in Nr. 3 bietet sich bei Infrastrukturprojekten, z.B. dem Bau von Schulen und Straßen, an. Gleichfalls liegen im Gesundheitssektor teilweise umfangreiche Statistiken wie Heilungs- und Sterberaten vor, die für einen Vergleich und die Diskussion des Outputs genutzt werden können.

Ebene 4 beschäftigt sich mit dem Vergleich von „hypothetischen Situationen“ mit der real existierenden und wägt dabei das Für und Wider ab. Eine Anwendungsmöglichkeit wäre in der Diskussion der „Klassenstärke“ also der Anzahl der Personen, die z.B. in einem Krankenpflege-Ausbildungskurs geschult werden können. Eine höhere Zahl an Teilnehmenden ist zwar theoretisch effizienter (mit praktisch gleichem Ressourceneinsatz werden mehr Personen ausgebildet und mehr Beiträge erwirtschaftet), kann sich jedoch negativ auf Qualität der Ausbildung auswirken (Teilnehmende schaffen nicht die Abschlussprüfung und müssen wiederholen oder haben deutliche Kompetenzdefizite).

Wenn die Kosten ermittelt und mögliche Maßstäbe der Effizienzbewertung identifiziert sind, kann sich der Effizienzbewertung gewidmet werden.



*Blick ins Innere eines Projektes: In einer Effizienzanalyse können verschiedene Ebenen für einen Vergleich herangezogen werden*

## 4.4 Verfahren und Ansätze der Effizienzbewertung

### 4.4.1 Budgetanalyse

Ein notwendiger Start in die Effizienzbewertung eines Projekts oder Programms ist die Analyse seines Budgets. Reflexionen dazu werden im Folgenden aufgeführt. Für die Analyse ist eine Budgetdetaillierung erforderlich, die bisweilen angefordert werden muss. Diese Untersuchung soll Hinweise ergeben, welche Bereiche intensiver unter dem Aspekt „Effizienz“ betrachtet werden sollen. Wo wird Handlungsbedarf vermutet? Wo sollten Veränderungen und Lernen ansetzen?

#### **Gliederung des Budgets und Finanzierung**

Hier stellen sich Fragen nach der Gesamthöhe des Projektbudgets, einschließlich Eigenanteil und Ko-Finanzierung, nach dem Mengengerüst und Leistungsangebot sowie der Angemessenheit der Budgetposten.

Es gibt Projekte, in denen mit Hinweis auf fehlende finanzielle Ressourcen gespart wird z.B. bei Gehältern, bei Investitionen (Computer, motorisierte Fahrzeuge), bei Schulungsmaterialien, Ausstattung von Gesundheitsstationen oder Wartung von Gebäuden oder Produktionsmitteln. Dies trägt zur Kostenreduzierung bei, geht aber auch sehr zulasten der Qualität der Ergebnisse und der Effektivität der Maß-

**Vorsicht: Magische Kraft der Zahlen!**

Zahlen können in Evaluationsberichten eine magische Kraft haben. Auf der einen Seite leisten sie Beiträge zu mehr Klarheit und Präzision von Analyseergebnissen. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass sie in Kurzfassungen von Evaluationsergebnissen als „nackte Zahlen“ ein Eigenleben entwickeln und zu Fehlinterpretationen im Management von Organisationen führen. Auftraggebende und Evaluierende sollten sich dies immer wieder bewusst machen und bei Kurzfassungen ein besonderes Augenmerk darauf haben, inwiefern die angegebenen Zahlen ggf. missverständlich sind.

nahme. In einem Projekt erhielten z.B. die ‚field-worker‘ aus Gründen der Kostenersparnis keine Mopeds, um in die Dörfer zu fahren. Sie mussten zu Fuß gehen, was die Anzahl der besuchten Dörfer und der dort durchgeführten Maßnahmen erheblich reduzierte.

**Personalkosten – oft ein zentraler Posten**

Geringe Kosten durch niedrige Gehaltskosten bedeuten nicht unbedingt eine höhere Effizienz, da zu niedrige Entlohnung zulasten des Qualifikationsprofils oder auch zulasten der Arbeitsmoral gehen kann. Dies wiederum kann zu einer hohen Personalfuktuation und einer in der Folge sinkenden Effizienz und Effektivität beitragen. Bei der Beurteilung der Gehaltskosten sollen Vergleichsdaten herangezogen werden: z.B. Gehälter bei anderen NRO oder staatlichen Behörden, z.B. Lehrer.

Es sollte auch analysiert werden, über welches Qualifikationsprofil das Personal der Partnerorganisation verfügt. Entspricht es den Projektanforderungen oder müssen Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt werden, um den Anforderungen zu genügen (auch den administrativen Anforderungen der Projektabwicklung)? Dies wäre ein zusätzlicher Kostenaufwand (d.h. effizienzmindernd), der möglicherweise durch geringere Entlohnung teilweise kompensiert wird. Gibt es eine hohe Fluktuation des Projektpersonals mit der Folge, dass immer wieder neue MitarbeiterInnen eingelernt werden müssen, trägt dies nicht zu einer Effizienzsteigerung bei.

Unter Effizienzgesichtspunkten ist es auch interessant zu analysieren, ob Personal und andere Kosten von solchen Programmkomponenten durch das Projekt per Zuschuss weiterfinanziert werden, die sich auch ohne Zuschüsse selbständig tragen könnten. Dies gilt z.B. für Spar- und Kreditgenossenschaften, die Bestandteil eines geförderten Programms sind. In diesem Zusammenhang ist auch die Angemessenheit von Eigenbeiträgen für Fortbildungen oder ärztliche Behandlung zu beurteilen.

**Ausstattung**

Generell sollte ein sparsamer Mitteleinsatz für den Kauf notwendiger Inputs und Materialien überprüft werden, auch hinsichtlich der Qualität und ausreichenden Menge der erworbenen Güter: Sind die Preise regional angemessen oder ungewöhnlich teuer? Unter Effizienzgesichtspunkten sollte auch die Beschaffung und die dazugehörige Beschaffungsordnung analysiert werden: werden Preisvergleiche durchgeführt und bei größeren Investitionen mehrere Angebote eingeholt?

**Entwicklung der Ausgaben**

Bei der Budgetentwicklung ist darauf zu achten, ob die Ausgabenentwicklung der Durchführung von Maßnahmen/Aktivitäten entspricht, wie das Verhältnis Einnahmen – Ausgaben ist und ob Defizite bzw. Überschüsse nach Durchführung des Projekts bleiben. Überschüsse bedeuten nicht unbedingt eine Optimierung des Ressourceneinsatzes, sondern können schlicht auf eine schlechte Budgetplanung hinweisen. Defizite können durch schlechte Planung und ineffiziente Projektdurchführung entstehen, aber auch durch unvorhergesehene Kostensteigerungen hervorgerufen werden, was nicht unbedingt auf mangelnde Effizienz schließen lässt.



### Oft nicht gestellte Fragen – Erfahrungen einer Gutachterin

Mir drängen sich oft Fragen auf, die bei den DAC-Fragen nicht berücksichtigt sind und in den ToR in der Regel nicht gestellt werden:

*War die Zeitplanung überhaupt angemessen, um die Ziele zu erreichen?* (Anstatt lediglich zu fragen, ob die Ziele im vorgesehenen Zeitraum erreicht wurden.)

*War die Budgetplanung hinsichtlich der Mittelzuweisung über den Durchführungszeitraum sinnvoll und erlaubt effiziente Arbeit?* Zum Beispiel in Not- und Übergangshilfe stellen sich oft immense Mittelabflussprobleme zu Beginn, wo hohe Ausgaben erfolgen sollen, so dass Projekte unter Druck geraten, ineffiziente Durchführungsmethoden einzusetzen. Das ist meist durch den Budgettitel bedingt. Später hingegen ist häufig kein Geld für die weitere Beratung da, die dringend notwendig wäre. In der Hoffnung auf weitere Mittelzuweisungen entsteht Planungsunsicherheit und dabei häufig mangelnde Effizienz und in der Folge geringere Nachhaltigkeit.

*Ist das Durchführungskonstrukt zwischen Geldgeber und Durchführungsinstitution für effizientes Arbeiten geeignet?* Bei starren Verträgen (EU, Consultingwirtschaft, Entwicklungsbanken) scheint mir der Handlungsspielraum für effizientes Vorgehen häufig eingeschränkt.

*Tragen Vergabeprinzipien und -Richtlinien zu effizientem Vorgehen bei?* Da Projektdurchführende Gefahr laufen bei geringem oder nicht termingerechten Mittelabfluss Schaden zu nehmen, werden bisweilen unnötige Ausgaben getätigt oder Sparsamkeitsprinzipien nicht beachtet. Der durch aufwändige Vergabeverfahren verringerte Durchführungszeitraum von Projekten kann den Nutzen der Maßnahmen einschränken, bzw. zu einem schlechten Kosten-Nutzen bzw. Kosten-Nachhaltigkeits-Verhältnis führen.

#### 4.4.2 Organisatorische Abläufe und Arbeitsweisen

Die Effizienz hängt, was die Relation Kosten – Leistungen/Ergebnisse betrifft, wesentlich auch von den institutionellen Kapazitäten, der Arbeitskultur und der guten Organisation der Arbeitsprozesse der Partnerinstitutionen ab: Partnerorganisationen, insbesondere kleinere „grass-root“ Organisationen, verfügen oft nur über eine geringe institutionelle Kapazität und bedürfen zusätzlicher kostenrelevanter Beratungen zur institutionellen Stärkung, ohne dass gleichzeitig entsprechend des gestiegenen Einsatzes schnellere und mehr Ergebnisse erzielt werden können. Das implizite Ziel der institutionellen Stärkung dieser Partnerorganisationen kann und sollte hier höher bewertet werden als kurzfristige Effizienzkriterien. Dennoch sollten die Veränderungen beleuchtet werden. Wichtige Impulse für das Lernen und die weitere Gestaltung der institutionellen Stärkung sind Fragestellungen wie zum Beispiel: Was wurde gelernt? Was wird angewandt? Was wurde an der Organisations- und Entscheidungsstruktur bzw. an Verfahrensabläufen verändert? Inwiefern haben sich Projektplanung und Monitoring verändert?

Es stellen sich weitere Fragen nach den innerinstitutionellen Steuerungs- und Koordinationsmechanismen der Partnerorganisation zur Projektdurchführung. Stark hierarchisierte Managementstrukturen können fehlende Eigeninitiative und Eigenverantwortung des Personals zur Folge haben. Sie führen zu intransparenten und aufgeblähten bürokratischen Entscheidungsstrukturen, in denen alle anstehenden Entscheidungen an die Zentrale delegiert werden. Dies ist nicht unbedingt effizienzfördernd. Unklare interne Kompetenzen (formelle und informelle Strukturen) oder Kompetenzgerangel, z.B. zwischen Regionalbüros und Zentrale oder Leitung und Programmkomponenten, können zu mangelnder Koordination und Absprachen zwischen den Ebenen und zu Doppelungen der Arbeit beigetragen, was wenig effizienzfördernd ist.

**Innovationsentwicklung darf teurer sein! Fragestellungen:**

- Handelt es sich um Projekte, die die Entwicklung von Innovationen fördern und Beratungsinhalte neu entwickeln und testen, oder geht es um ein Scaling-up von existierenden Beratungsinhalten?
- Ist in diesem Fall eine Entwicklung wirklich notwendig oder könnte auch auf bewährte Methoden zurückgegriffen werden?
- Ist mit weiterer eigenständiger Verbreitung des Ansatzes/ der Methode zu rechnen oder werden auch bei Replikation später ähnliche externe Investitionen nötig sein?
- In welchem Verhältnis stehen die Entwicklungskosten zu den Verbreitungskosten?

**Projektsteuerung durch Planung-Monitoring-Evaluation (PME)**

Erfolgt die Projektsteuerung über ein aktivitäten- und vor allem auch zielorientiertes Monitoringsystem, das auch die Kostenseite einschließt? Besteht eine ausreichende Transparenz, was die Kosten von Veränderungsprozessen betrifft? Dies bietet die Möglichkeit, die Arbeit stärker an Effizienzkriterien auszurichten. Was dies aber im Einzelnen für langwierige Veränderungsprozesse in einem schwierigen Projektumfeld (i.e. Demokratisierungsprozesse) bedeutet, hängt von der Bedeutung der geplanten Veränderungen und insbesondere von ‚value driven‘ Kriterien ab. Ein reiner Kostenvergleich greift hier sicher zu kurz.

Schwächen in der strategischen Orientierung können eine ad hoc Arbeitsweise begünstigen mit Brüchen, Zick-Zack-Kursen, unterbrochenen Veränderungsprozessen, Wechsel der Projektregionen etc. Dadurch entstehen nicht nur Effektivitätseinbußen, sondern sicherlich auch Effizienzverluste. In diesem Zusammenhang sollten „verlorene“ Investitionen in Prozesse, die abgebrochen wurden und keinen Nutzen hervorgebracht haben, ermittelt werden.

Ineffizient ist auch das „Rumgerödel“ unter dem Druck des Tagesgeschäfts ohne Momente des Zurücktretens mit Reflexion (= Monitoring).

**Partizipative Vorgehensweise**

Die Option für partizipative Prozesse und eine partizipative Arbeitsweise gestalten Interventionen in der Regel langwieriger. Eine partizipative Erstellung z.B. von lokalen Entwicklungsplänen dauert, hervorgerufen durch langwierige Abstimmungsprozesse, länger als die Erarbeitung eines entsprechenden Dokuments z.B. durch eine Consultingfirma. Durch die partizipative Erstellung kann aber ein Effizienzverlust wettgemacht werden durch einen Zugewinn an Ownership für den Entwicklungsplan, politischer Legitimität und Nachhaltigkeit. Dennoch sollte es auch bei partizipativen Prozessen Richtwerte dafür geben, welcher Zeithorizont und Begleitaufwand noch tolerierbar sind.

Eine enge Koordination des Partners mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren in einer Projektregion und ein arbeitsteiliges und komplementäres Vorgehen können durch eine erhöhte Breitenwirkung und mögliche Synergieeffekte effizienzsteigernd sein. Mögliche Effizienzsteigerungen müssen aber auch in Relation gesetzt werden zu dem zusätzlichen erhöhten Koordinationsaufwand und eventuellen Reibungsverlusten, die dadurch entstehen können.



*Budgets und Kostenplanungen können viel aussagen*

#### 4.4.3 Erhebungen – Interviews, Gruppengespräche, Workshops und Fragebögen

Wenn geklärt ist, welche Effizienzanalysen<sup>9</sup> möglich sind, kann die Datenerhebung konzipiert werden. In Formen der Erhebung können Fragestellungen zu Effizienz eingearbeitet werden. Grundsätzlich sind die Frageinhalte nicht von der Erhebungsmethode abhängig, hier einige Beispiele:

##### Interviews / Workshops:

- Woran erkennen Sie, dass in Ihrem Projekt effizient gearbeitet wird? In dem Sinne, dass mit wenig Geld viel erreicht wird oder dass Sie viele Wirkungen mit den eingesetzten Finanzmitteln erreichen?
- Wie ließe sich die Effizienz des Projektes aus Ihrer Sicht erhöhen?
- Gegebenenfalls: In welchen Bereichen sehen Sie weniger effizientes Vorgehen? Warum?
- Woran messen Sie in Ihrem Projekt Effizienz?
- Wie können Kosten eingespart werden?

Mit Blick auf einzelne größere Kostenpositionen im Budget, z.B.:

- Warum haben Sie die für die Verwaltung des Projekts benötigten Räume und Häuser gekauft und nicht gemietet?
- Welche Vor- und Nachteile bestanden?
- Welche Rahmenbedingungen waren für die Entscheidung maßgeblich?

**Gruppengespräche:** Während der Feldphase einer Evaluation und am Ende bei Debriefings können deskriptive Daten präsentiert und zur Diskussion gestellt werden. Beispiel: Kosten für die Ausbildung einer Pflegekraft und Vergleich der Kosten mit anderen Anbietern.

##### Praxistipp:

Nach der Budgetanalyse, die in keiner Evaluation fehlen sollte, muss bei begrenztem Zeitbudget der Evaluation eine klare Prioritätensetzung erfolgen, wo der Bereich Effizienz im Projekt untersucht werden soll. Dazu sind in den folgenden Kapiteln Hinweise zusammengestellt. Ein guter Start dafür ist die Integration von Fragestellungen in die Erhebungen, die ohnehin schon geplant sind (z.B. Interviews oder Fragebogen). Strukturierungshilfen bieten die weiter unten aufgeführten Tools „Expenditure Tracking“ und „Benchmarking“. Je nach Schwerpunktsetzung und zeitlichem Rahmen können jedoch auch nur Teile dieser Fragestellungen in die Erhebungen eingebracht werden.

<sup>9</sup> Siehe Kapitel 4.3 Maßstäbe für die Effizienzbewertung

- Sind die Kosten angemessen?
- Wurde die Qualität verglichen?
- Wie könnten diese Kosten gesenkt werden?
- Welche Auswirkung auf die Qualität der Ausbildung könnte dies haben?

Was würde dies für die Organisation der Ausbildung bedeuten?

**Fragebogen:** Bei Teilnehmenden einer Projektaktivität (z.B. einer Fortbildung)

- Was hat Ihnen die Teilnahme an der Projektaktivität (z.B. Fortbildung) gebracht? (An neuem Wissen, an Beschäftigungsmöglichkeiten, in Bezug auf Ihr Einkommen oder Ihren sozialen Status?)
- Wie ist Ihr Eindruck? Hat sich der Aufwand (Zeit und Geld) für die Projektaktivität (z.B. Fortbildung) gelohnt?

**Interviews und Aktenanalysen mit Budgetverantwortlichen:**

Nach Abstimmung mit der Leitung des Projektes sollten Budget und Ausgaben – abgestimmt mit dem Operationsplan/Aktivitätenplan – mit den Budgetverantwortlichen gemeinsam durchgegangen und analysiert werden. Dabei helfen Fragestellungen wie: Was wird aus den einzelnen Kostenpositionen bezahlt? Hier können auch Daten für Analysen erhoben werden, die im Folgenden beschrieben werden.

### Praxistipp: Umgang mit Experten-Meinungen

Palenberg (2011) bewertet die Aussagekraft der Experten-Meinung in puncto Effizienzbewertung als vergleichsweise gering, insbesondere dann, wenn keine Grundlagen der Bewertung beigelegt werden.<sup>10</sup> Daher empfehlen wir, für aussagekräftige ExpertInnen-Meinungen zwei Fälle zu unterscheiden:

- Experten-Meinung des Gutachtenden. Die Grundlage dieser Einschätzung sollte nachvollziehbar dargelegt und ggf. diskutiert werden. Dafür können die oben aufgeführten Herangehensweisen und Methoden dienen. Aussagen sollten sich nicht darauf beschränken: „Das Projekt macht einen guten Eindruck und liegt im guten Mittelfeld der Organisationen, die ich seit 20 Jahren untersucht habe...“ Sicherlich ist ein solcher Überblick über verschiedenste Ausprägungen von effizientem Projektmanagement wichtig, er soll jedoch durch Zahlen und Vergleiche konkretisiert werden.
- Experten-Meinung der Interviewten. In den Gesprächen sollte nachgehakt werden, wie diese Personen zu ihrer Einschätzung kommen (Was sind Ihre Gründe, dass Sie das Projekt als sehr effizient einstufen?). Des Weiteren soll ihre Nähe oder Ferne zum Projekt dokumentiert werden, z.B. durch eine Untergliederung in der Liste der Interviewten in „Personen projektextern auf nationaler Ebene“ und „Personen projektintern auf nationaler Ebene“ usw. Es sollte dokumentiert werden, aus welchem Bereich diese Effizienz-Einschätzung kommt und auf wie vielen Aussagen verschiedener Personen diese Einschätzungen basieren.

ExpertInnen-Meinungen sind insbesondere bei knappem Zeitbudget für die Effizienzbetrachtung sehr wichtig, da diese ExpertInnen aufgrund ihrer oft langjährigen Erfahrung sehr komplexe Zusammenhänge zusammenfassen und beurteilen können. Bei b) ist die Auswahl der Personen entscheidend. Hilfreich ist es, mehrere Personen (mind. 2-3) mit verschiedenen Perspektiven zu befragen und im Bericht diese ggf. unterschiedlichen Sichtweisen zu dokumentieren und auf der Grundlage der anderen Informationen zu bewerten (möglichst triangulieren).

<sup>10</sup> Siehe Palenberg (2011: 35). Nach unserer Einschätzung können auch nützliche Effizienzbewertungen vorgenommen werden, die je nach Größe des zu untersuchenden Projekts auch auf der Maßnahmenebene und Projektebene ansetzen (den Level 1 und 2 bei Palenberg (2011)).

#### 4.4.4 Expenditure Tracking (Follow the money)

Mit dieser Bezeichnung versteht Palenberg (2011: 46) Vorgehensweisen, die alle Ausgaben für Maßnahmen aufzeichnen, die für die Erbringung eines Outputs durch das Projekt vorgenommen werden. Kernelement ist eine möglichst detaillierte Darstellung der einzelnen Aktivitäten und Maßnahmen und die Vornahme einer Einschätzung oder Bewertung, inwiefern für ihre Durchführung möglichst wenig Mittel eingesetzt werden oder aus den vorhandenen Mitteln möglichst viel Potential geschöpft wird.

Expenditure Tracking ist ursprünglich ein Accountability-Verfahren aus dem Bereich der öffentlichen Finanzen mit der zentralen Frage: Fließen die Gelder wirklich in den Output-Zweck, für den sie bestimmt waren? In den folgenden Ausführungen liegt der Fokus auf der Produktionseffizienz.

**Beispiel:** Betrachten wir die Ausbildung von Pflegekräften oder den Bau einer Grundschule (siehe oben Bsp. Einheitskosten). Wenn der Output „erfolgreicher Ausbildungsabschluss von 20 Pflegekräften pro Jahr“ oder „eine fertig gestellte Grundschule“ definiert wird, dann überschneiden bzw. ergänzen sich die Herangehensweisen der Einheitskosten-Ermittlung und der des „Expenditure Tracking“. Aufbauend auf den einzelnen Kostenpositionen, die für die Berechnung der Einheitskosten zusammengestellt wurden, würden beim „Expenditure Tracking“ nun diese Kostenpositionen eingehender analysiert werden:

- Wo könnten Einsparungen bei insgesamt gleichbleibender Qualität vorgenommen werden?
- Wie könnte der Output (z.B. Anzahl der ausgebildeten Pflegekräfte) mit möglichst wenig Mehraufwand erhöht werden?

Weitere grundsätzliche Fragen sind:

- Gibt es im Projekt Aktivitäten, die für die Zielerreichung nicht notwendig sind?
- Könnten Aktivitäten bei gleicher Leistung kostensparender organisiert werden?
- Wo könnten vorhandene Ressourcen besser genutzt werden?
- Welche Leistungen werden nicht genutzt, führen nicht zu Wirkungen und sollten daher nicht länger erstellt werden...?

Bei „Expenditure Tracking“ ist die Ermittlung von Einheitskosten möglich und sinnvoll. Das Expenditure Tracking ist jedoch nicht darauf angewiesen und kann auch in Fällen, in denen die Ermittlung von Einheitskosten wenig Mehrwert<sup>11</sup> verspricht, eingesetzt werden.

<sup>11</sup> Zum Beispiel wenn die Einheiten zu unterschiedlich sind, Beispiele sind Beratungen von unterschiedlicher Länge und Intensität.

### Ergänzender Bericht aus der Praxis einer NRO

Ohne eine **peinlich genaue Analyse** des Einsparpotentials oder der Wirkungsmehrung kann der „Expenditure Tracking Ansatz“ schnell zu Banalitäten und Plattitüden verkommen. Da reicht es nicht aus festzustellen, dass die Fonds für die vertraglich vorgesehenen Leistungen verwendet worden sind, denn das hieße ja, dass im Vertrag der höchstmögliche Effizienzgrad festgeschrieben war.

In Bezug auf das Potential zur **Kostenminimierung** müssen alle Ausgabeposten auf die Notwendigkeit der Kosten (war die Aktivität wirklich notwendig?) und auf die Einsparmöglichkeiten hin penibel untersucht werden. Bei den in vielen Projekten vorkommenden Trainings muss also u.a. gefragt werden:

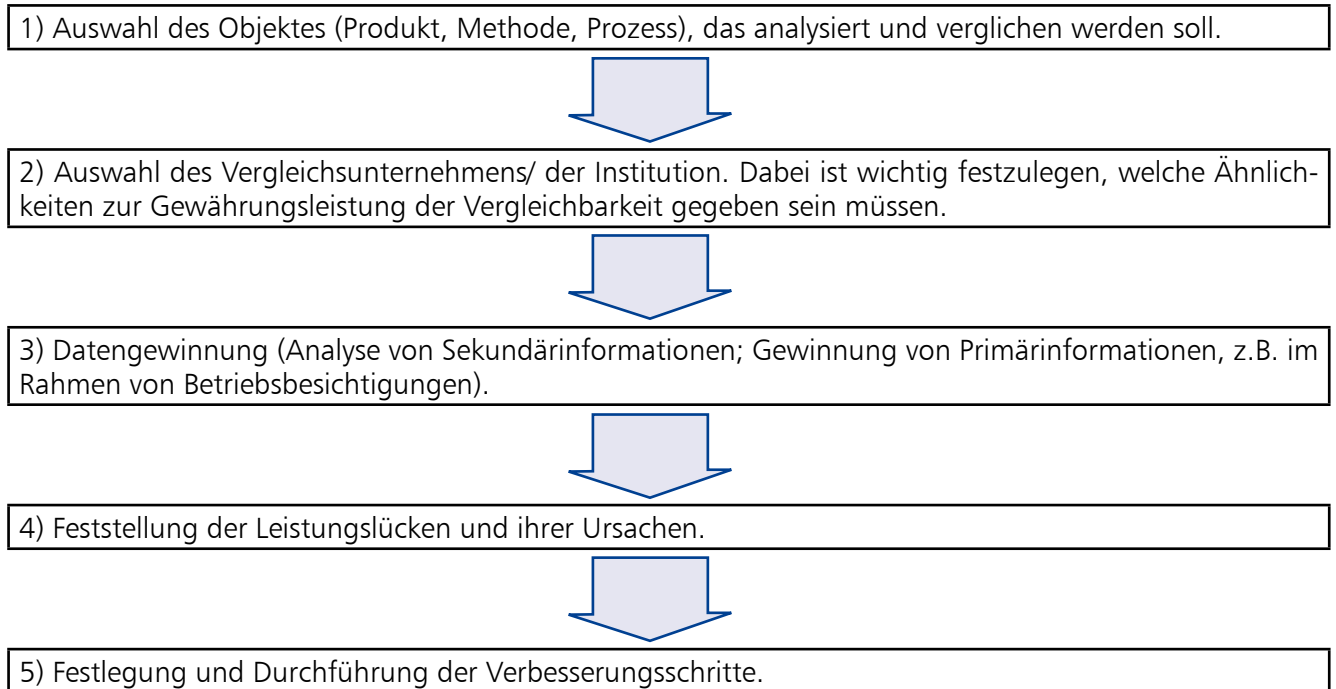
- Waren alle finanzierten Angestellten für die Trainings notwendig?
- Bestand die Einsparmöglichkeit, die Trainings statt mit eigenem Personal eher mit Honorarkräften (oder je nach Projekt auch umgekehrt) durchzuführen? Welche weiteren Vor- und Nachteile bietet das gewählte Vorgehen und wie wirkt sich das auf der Kostenseite aus?
- Entsprachen die bezahlten Gehälter bzw. Honorare den lokal üblichen Sätzen für Personal mit den erforderlichen Qualifikationen?
- Falls es eine beachtenswerte Fluktuation des Personals gab: Welcher Anteil der Personalkosten kann der Einarbeitung der neuen MitarbeiterInnen zugeschrieben werden? Lassen sich diese Kosten durch attraktivere Arbeitsplätze verringern (wobei die neu entstehenden Kosten gegengerechnet werden müssen)?
- Haben die für die Trainings zuständigen MitarbeiterInnen nicht notwendige Weiterbildungen erhalten?
- Hatten einzelne Kurse eine geringe Teilnehmerzahl mit dadurch relativ höheren Kosten als die anderen Kurse? Könnte sich eine Festsetzung einer Mindestteilnehmerzahl kostenmäßig günstig auswirken?
- Wurden nicht genutzte Geräte angeschafft (eventuell Beamer)?
- Kann an der Kostenschraube der äußeren Bedingungen (Veranstaltungsort, Unterkunft, Verpflegung) gedreht werden, ohne dadurch die Zielgruppen zu verlieren und ohne Wirkungseinbußen zu erleiden?

Müssen alle Kosten vom Projektträger getragen werden, sind Kostenbeiträge von anderer Seite aus denkbar? (Dieses ist ein Thema in der Evaluierung, das nicht nur für die Effizienz von Bedeutung ist, sondern wahrscheinlich bei der Analyse der Nachhaltigkeit ebenfalls auftaucht.)

### 4.4.5 Benchmarking

Benchmarking ist ein Instrument der Wettbewerbsanalyse. Es ist der kontinuierliche Vergleich von Produkten, Dienstleistungen sowie Prozessen und Methoden mit (mehreren) Unternehmen, um die Leistungslücke zum sog. Klassenbesten (Unternehmen, die Prozesse, Methoden usw. hervorragend beherrschen) systematisch zu schließen.

Schritte des Benchmarkings: <sup>12</sup>



Für die Analyse durch Benchmarking bietet sich im Rahmen einer Evaluation der Vergleich an mit

- a) vorliegenden Statistiken (nationalen, regionalen oder lokalen) oder
- b) Programmen (anderer Organisationen) mit vergleichbaren Inhalten.

Insbesondere im Gesundheitsbereich liegen oft Statistiken auf nationaler Ebene vor. Die Belastbarkeit dieser Zahlen sollte bei Bedarf im Bericht diskutiert und abgewogen werden. Finanzdaten von vergleichbaren Projekten und Programmen einer anderen Organisation sind in der Regel nicht direkt zugänglich. Hier empfiehlt es sich, ggf. über den Geldgeber Kontakt mit einer Partnerorganisation aufzunehmen, die als progressiv und fortschrittlich oder marktführend eingeschätzt wird („best of class“). Dann kann ein Interview mit VertreterInnen dieser Organisation initiiert werden. Gute Erfahrungen liegen auch für „Lernbesuche“ vor, bei denen ein Austausch von Vertretern der evaluierten Organisation mit der anderen (als fortschrittlich oder marktführende eingeschätzten) Organisation initiiert wurde. Ein Benchmarking von Stückkosten – wenn die Daten vorhanden sind – ist gleichfalls eine gute Vorgehensweise.

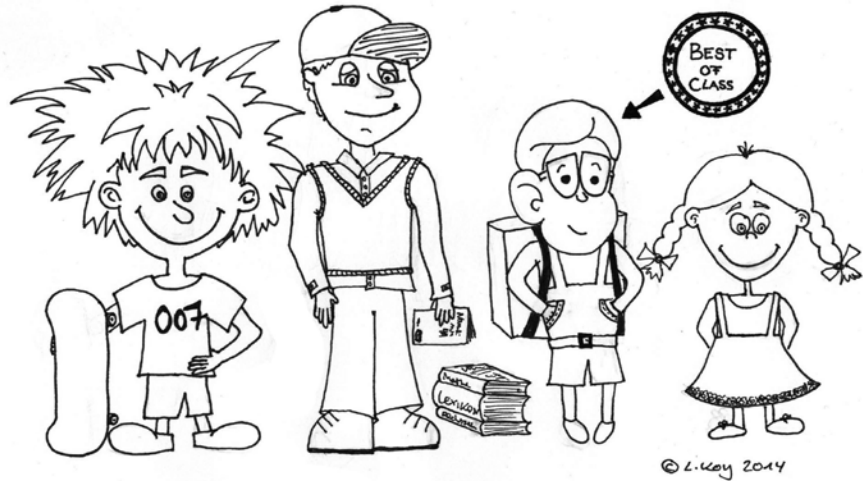
#### Praxistipp:

Grundidee des Benchmarking ist festzustellen, welche Unterschiede bestehen, warum diese Unterschiede bestehen und welche Verbesserungsmöglichkeiten es gibt. Starten Sie ihre Erfahrungen mit Benchmarking indem Sie diese Fragestellungen in die Diskussion mit den Kolleginnen und Kollegen vor Ort einbringen ein.

<sup>12</sup> Quelle der Inhalte der Schritte : <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/benchmarking.html#definition>, Zugriff 28.05.14

### Vorsicht bei Schlussfolgerungen aus Vergleichen!

Beim Benchmarking und beim Vergleichen müssen dringend Standortfaktoren berücksichtigt werden, z.B. können die Kosten für Bewässerungssysteme (pro ha) je nach Region und topographischen / geologischen Rahmenbedingungen erheblich schwanken. Dies muss bei der Beurteilung berücksichtigt werden.



**Werkstattskizze:** Was können wir vom Klassenbesten lernen? Was ist vergleichbar?

### Praxistipp Lerntour – Bericht eines Gutachters

Mein Auftrag bestand in der Evaluation eines integrierten Gesundheitsprojektes mit Fokus auf Tuberkulosebekämpfung in einer großen Stadt Indiens. Ich kontaktierte eine auf Tuberkulosebekämpfung spezialisierte NRO in Deutschland, um ein Vergleichsprojekt innerhalb Indiens für die praktische Umsetzung der international praktizierten DOTS-Methode für die Tuberkulosebehandlung zu finden. Nachdem ich mein Anliegen erläutert hatte, wurde mir der Kontakt zu einem lokalen Projektleiter vermittelt, der ein als „good practice“ angesehenes Vorhaben leitete, das auch auf der Internetseite der Organisation beschrieben wurde.

Der Kollege vor Ort schickte mir dann Powerpoint-Präsentationen und Informationen zum Projekt. Die Projektverantwortlichen „meines“ Gesundheitsprojektes waren zunächst zögerlich: „Was sollen wir von der Organisation X lernen... wir wissen, wie wir Tuberkulose behandeln müssen...“ Nach dem persönlichen Kennenlernen vor Ort waren sie dann jedoch aufgeschlossen für einen Besuch, der gegen Ende meines Feldaufenthaltes stattfand. Die Besuchsgruppe bestand aus 4 Projektmitarbeitenden, meinem indischen Evaluationskollegen und mir. Wir waren einen Tag vor Ort, hatten angeregte Fachdiskussionen im Büro der Organisation X und einen Feldbesuch in Slums des Projektgebietes. Nach der Rückkehr werteten wir die Lerntour aus und verglichen die Vorgehensweisen. In einer konkreten Frage will die Organisation weiter in Kontakt mit X bleiben. Aus meiner Sicht war diese „Lerntour“ ein wichtiges Lern-Element der Evaluation.

**Zeitbedarf, 2,5 Tage:** Ein halber Tag in Deutschland für Vorbereitung und Kontaktaufnahme, 6 Std. vor Ort Vorbereitung (konkrete Terminvereinbarung und gemeinsame Vorbereitung und Planung des Ablaufs; gemeinsames Durchgehen der Unterlagen der Organisation X, welche Fragen stellen sich, was macht die Organisation anders?), 1 Tag Besuch der Organisation X mit An- und Abreise (ein Mamuttag), 2 Std. Nachbereitung (Wie war es? In welchen Bereichen könnte hier weiter zusammen gearbeitet werden?). Ursprünglich hätte das Zeitbudget für die Lerntour den zeitlichen Rahmen meines Feldbesuches „gesprengt“. Als ich den Plan meinem Auftraggeber jedoch vorgelegt hatte, fand er ihn gut und erweiterte die Vorbereitungszeit und den Feldaufenthalt um 1,5 Tage.





Hier enden bis auf weiteres unsere inhaltlichen Ausführungen zum Thema. Wie es weiter gehen könnte, haben wir im Kapitel „Einleitung und Ausblick“ aufgeschrieben.

## Literatur / Quellen

- BMZ (2006): Evaluationskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit – Eine Orientierung für Evaluierungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen, Referat 120, Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- Lanzendörfer, M. (2013): Effizienzbewertung in der Evaluierungspraxis. Sicht einer NGO: MISEREOR, Powerpoint zum Vortrag auf der Frühjahrstagung 2013 des AK Entwicklungspolitik der DeGEval.
- Palenberg, M. (2011): Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions. *Evaluation Working Papers*. Bonn: Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Stahl, K. (2013): Effizienzbewertung von Projekten nicht-staatlicher, kirchlicher Entwicklungszusammenarbeit, Powerpoint zum Vortrag auf der Frühjahrstagung 2013 des AK Entwicklungspolitik der DeGEval.
- Stockmann, R. (2006): Evaluation und Qualitätsentwicklung, Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement. Waxmann, Münster, 2006
- Terberger, E. (2013): Effizienzbewertung in der Evaluationspraxis der Finanziellen Zusammenarbeit, Powerpoint zum Vortrag auf der Frühjahrstagung 2013 des AK Entwicklungspolitik der DeGEval.
- Quellen der Werkstattskizzen (Kapitel 4.2.2 und 4.4.5): Idee Jens Koy, Zeichnung Laila Koy.
- Alle Fotos: Jens Koy

**Anlage: AG-Effizienz – Mitgliederliste****Stand: Dezember 2014**

<b>Name</b>	<b>E-mail</b>	<b>Institution/Status</b>
Moritz Ackermann	<a href="mailto:moritz.ackermann@ptb.de">moritz.ackermann@ptb.de</a>	Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Braunschweig
Monika Bayr	<a href="mailto:monika.bayr@brot-fuer-die-welt.de">monika.bayr@brot-fuer-die-welt.de</a>	Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Referentin für Evaluation, Berlin
Anja Bentlage	<a href="mailto:Anja.Bentlage@kfw.de">Anja.Bentlage@kfw.de</a>	KfW-Entwicklungsbank, Frankfurt
Christian Berg	<a href="mailto:c.berg@comit-berlin.net">c.berg@comit-berlin.net</a>	comit, Berlin
Karola Block	<a href="mailto:Karola.Block@t-online.de">Karola.Block@t-online.de</a>	Freie Gutachterin/Beraterin, Swisttal
Daniel Böhme	<a href="mailto:daniel.boehme@ptb.de">daniel.boehme@ptb.de</a>	PTB, Project Coordinator Technical Cooperation in Asia, Braunschweig
Sabine Brüntrup-Seidemann	<a href="mailto:seideman@web.de">seideman@web.de</a>	Evaluationsexpertin, Bonn
Nadja EL Benni	<a href="mailto:Nadja.ElBenni@deval.org">Nadja.ElBenni@deval.org</a>	Senior-Methodikerin, Kompetenzzentrum Methodenentwicklung, DEval, Bonn
Sabine Greiner	<a href="mailto:sabine.greiner@ptb.de">sabine.greiner@ptb.de</a>	Project Coordinator Technical Cooperation in Latin America and the Caribbean Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Braunschweig
Jan Oliver Hämmerling	<a href="mailto:joh@mmerling.de">joh@mmerling.de</a>	Freier Gutachter, Hamburg
Bernhard Hoeper	<a href="mailto:bernhard.hoeper@welthungerhilfe.de">bernhard.hoeper@welthungerhilfe.de</a>	Stabsstelle Revision und Evaluation, Welthungerhilfe, Bonn
Ilse Hoffmann	<a href="mailto:ilse.hoffmann@t-online.de">ilse.hoffmann@t-online.de</a>	Consultant for Rural Development
Nadja Kabierski	<a href="mailto:nadja.kabierski@giz.de">nadja.kabierski@giz.de</a>	Stabsstelle Monitoring & Evaluation, Gruppe Zentrale Evaluierungen, GIZ, Bonn
Annika Klotz	<a href="mailto:klotz@heks.ch">klotz@heks.ch</a>	M&E Beauftragte, HEKS, Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz, Zürich.
Alexander Kocks	<a href="mailto:Alexander.Kocks@deval.org">Alexander.Kocks@deval.org</a>	Methodiker Kompetenzzentrum Methodenentwicklung und ECD, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn
Jens Koy	<a href="mailto:Jens.Koy@web.de">Jens.Koy@web.de</a>	Freier Gutachter und Evaluator, Bonn

<b>Name</b>	<b>E-mail</b>	<b>Institution/Status</b>
Matthias Lanzendörfer	<a href="mailto:Matthias.Lanzendoerfer@misereor.de">Matthias.Lanzendoerfer@misereor.de</a>	Evaluierung und Qualitätsmanagement, MISEROR, Aachen
Manuela Leonhardt	<a href="mailto:manuela.leonhardt@gmx.net">manuela.leonhardt@gmx.net</a>	Peacebuilding Consultant
Katharina Mathias	<a href="mailto:katharina.mathias@giz.de">katharina.mathias@giz.de</a>	Project Manager Peace and Security Support to the African Union for the Operationalisation of the African Peace and Security Architecture (APSA), GIZ
Gerlind Melsbach	<a href="mailto:gmelsbach@t-online.de">gmelsbach@t-online.de</a>	Freie Gutachterin und Beraterin, Bad Sobernheim
Theo Mutter	<a href="mailto:T.Mutter@ageg.de">T.Mutter@ageg.de</a>	Freier Gutachter und Evaluator, Sipperhausen
Klaus-Michael Naumann	<a href="mailto:klaus-michael.naumann@giz.de">klaus-michael.naumann@giz.de</a>	Abteilung Infrastruktur, Nothilfe und Wiederaufbau, GIZ
Andreas Obser	<a href="mailto:andreas.obser@me.com">andreas.obser@me.com</a>	Senior Advisor and Associated Fellow, up Transfer, Potsdam
Robert Poppe	<a href="mailto:robert.poppe@deval.org">robert.poppe@deval.org</a>	Methodenexperte, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn
Beate Scherrer	<a href="mailto:b.scherrer@jigsaw-service.de">b.scherrer@jigsaw-service.de</a>	Freie Gutachterin, Bonn
Barbara Winker	<a href="mailto:Barbara.Winker@knh.de">Barbara.Winker@knh.de</a>	Referentin, Kindernothilfe, Duisburg
Karin Stahl	<a href="mailto:KrSthl@aol.com">KrSthl@aol.com</a>	Freie Gutachterin, Heidelberg
Tobias Straube	<a href="mailto:tobias.straube@giz.de">tobias.straube@giz.de</a>	Administration and Finance Manager Programme to Support the Pan-African University, GIZ
Claudia Villagra	<a href="mailto:ClaudiaVillagra@kolping.net">ClaudiaVillagra@kolping.net</a>	Kolping, Bonn
Kirsten Vorwerk	<a href="mailto:kirstenvorwerk@yahoo.de">kirstenvorwerk@yahoo.de</a>	Evaluationsexpertin, Bonn
Sonya Wellhausen	<a href="mailto:Sonya.Wellhausen@welthungerhilfe.de">Sonya.Wellhausen@welthungerhilfe.de</a>	Welthungerhilfe, Bonn



Arbeitskreis  
*Entwicklungspolitik*