



Diskussionspapier

Für die Veranstaltung

„Ergebnisabhängige Finanzierung – Potential für mehr Ergebnisorientierung“

mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages am 28. September 2011

Palais am Festungsgraben, Berlin

Dr. Stephan Klingebiel

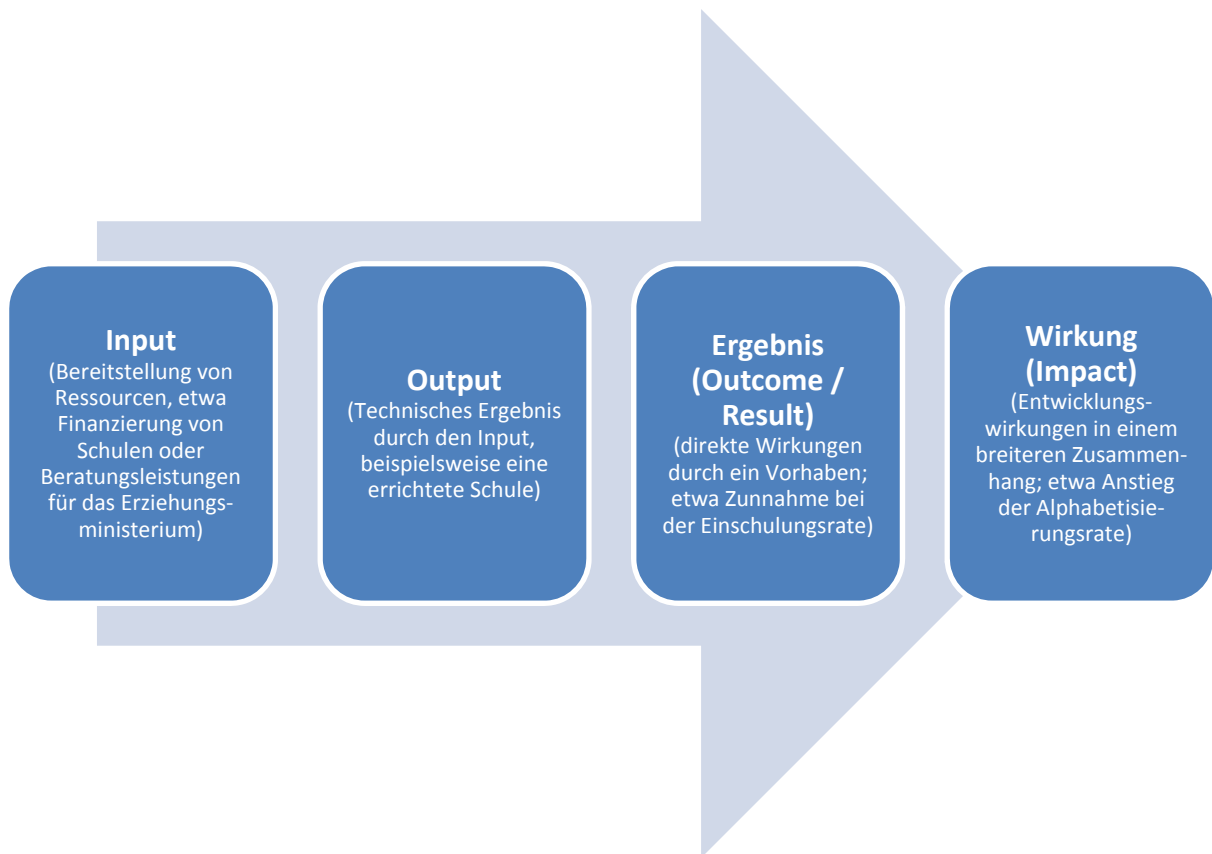
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

1. Was sind ergebnisbasierte Ansätze im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit?

Alle Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zielen darauf ab, „Ergebnisse“ (*results*) zu erreichen. Die internationale Diskussion über ergebnisbasierte Ansätze unterscheidet sich von bisherigen Debatten, da in der Praxis EZ häufig an Inputs und Prozessen orientiert ist. Oft richtet sich das Vorgehen beispielsweise an der Bereitstellung von Mitteln für Investitionen (etwa zum Bau von Schulen) oder von Beratungsleistungen (etwa für den Erziehungssektor) aus, ohne dass der Erfolg der EZ-Maßnahmen anhand von nachprüfbaren „Ergebnissen“ (im Sinne von *outcomes*) konkret belegt werden kann. EZ-Erfolge werden stattdessen anhand von Input- oder Prozessindikatoren erfasst, beispielsweise ob die Ausgaben für den Erziehungssektor eines Landes zunehmen oder ob vereinbarte Reformdokumente (etwa eine Sektorstrategie im Bildungswesen) verabschiedet wurden. Ein solches Vorgehen sagt bereits einiges darüber aus, wie die entwicklungspolitischen Aktivitäten in einem Partnerland bewertet werden können, aber der Informationsgehalt ist aus zwei Gründen begrenzt: Erstens ist oftmals unklar oder nicht sicher gestellt, dass die eigentlich beabsichtigten Ergebnisse erreicht werden. Werden beispielsweise aufgrund der Mehrausgaben für Erziehung und der erbrachten Beratungsleistungen mehr Schüler ausgebildet? Wie ist es um die Qualität der Schulabgänger bestellt? Zweitens stellt sich die Frage, welchen genauen Anteil die EZ-Unterstützung an der Situation hat? Wenn Ergebnisse erzielt wurden, stehen diese kausal im Zusammenhang mit der EZ-Aktivität?

Ergebnisbasierte Ansätze setzen an diesem Punkt an und wollen quantifizier- und messbare Resultate identifizieren, d.h. Ergebnisse, die unmittelbar der EZ-Unterstützung zugeordnet werden können.

Abbildung 1: Wirkungskette



Grundsätzlich lassen sich zwei Debatten (mit zum Teil verwirrenden Begrifflichkeiten in der internationalen Debatte) zur ergebnisbasierten EZ unterscheiden:

- (i) **Ergebnisbasierte EZ (Results-Based Aid):** Bei *Results-Based Aid* (RBA)-Ansätzen geht um eine neue Form einer vertraglichen Beziehung zwischen dem Entwicklungspartner (Geber) und der Partnerseite (Partnerregierung).¹ Bei diesem Finanzierungsinstrument wird ein genau festgelegtes Ergebnis definiert. Nur wenn dieses Ergebnis erreicht wird, erfolgt eine bereits vorher festgelegte Gegenleistung in Form von EZ-Unterstützung. Die Ergebnisse müssen quantifizier- und messbar sowie schrittweise erreichbar sein. Der EZ-Beitrag sollte dabei so relevant sein, dass damit ein ausreichender Anreiz besteht, die Leistungen tatsächlich zu erbringen. Jeder vereinbarte (Teil-) Fortschritt wird dann ex post gefördert bzw. belohnt. Die Zielerreichung wird von einer unabhängigen dritten Partei gemessen und bewertet.

Beispielsweise kann ein solcher RBA-Vertrag vorsehen, dass der Partnerregierung für jeden Schüler bzw. Schülerin, der / die das Schulsystem erfolgreich (d.h. gemessen auf Grundlage von international allgemein anerkannten Qualitätsstandards) verlässt, ein Betrag zur Verfügung gestellt wird. Der Betrag für jeden Schulabgänger wird bei Zielerreichung z.B. jährlich ohne weitere Auflagen ausbezahlt. Diese Form der EZ-Unterstützung versucht, nicht so sehr die entstehenden Kosten für die Zielerreichung genau zu reflektie-

¹ Teilweise wird synonym der Begriff *Aid on Delivery* (AoD) genutzt. Insbesondere das vom *Centre for Global Development* (CGD) entwickelte „*Cash on Delivery*“-Konzept wurde in den vergangenen Jahren international diskutiert.

ren, sondern einen relevanten Anreiz für das Partnerland zu geben, entsprechende Entwicklungshindernisse zu beseitigen, die beispielsweise in der fehlenden Bereitstellung von Ressourcen und/oder in nicht geeigneten Politiken bestehen können. Für unser Beispiel könnte etwa vereinbart werden, dass für jeden Schüler bzw. jede Schülerin EUR 50 zur Verfügung gestellt werden; ein zusätzlicher Anreiz, um Mädchen besonders zu fördern, könnte dadurch gegeben werden, dass für jede Schülerin ein Mehrbetrag (z.B. EUR 80 statt EUR 50) vereinbart wird.

Damit RBA-Ansätze funktionieren, sind neben genau festgelegten Ergebnissen besonders verlässliche Indikatoren und die dazu erforderlichen (regelmäßig zu erhebenden) Daten notwendig. Da das Funktionieren von RBA entscheidend von geeigneten quantifizier- und messbaren Indikatoren abhängt, sind besonders solche Bereiche geeignet, in denen es um die Bereitstellung von Dienstleistungen geht; dies gilt für die Sozialsektoren, aber auch die Bereitstellung etwa von Wasser und Energie für Haushalte. In anderen Bereichen (etwa Dezentralisierung und öffentliches Finanzmanagement) sind die Voraussetzungen zwar schwieriger, aber können im Einzelfall mit Anpassungen dennoch erfüllt werden.

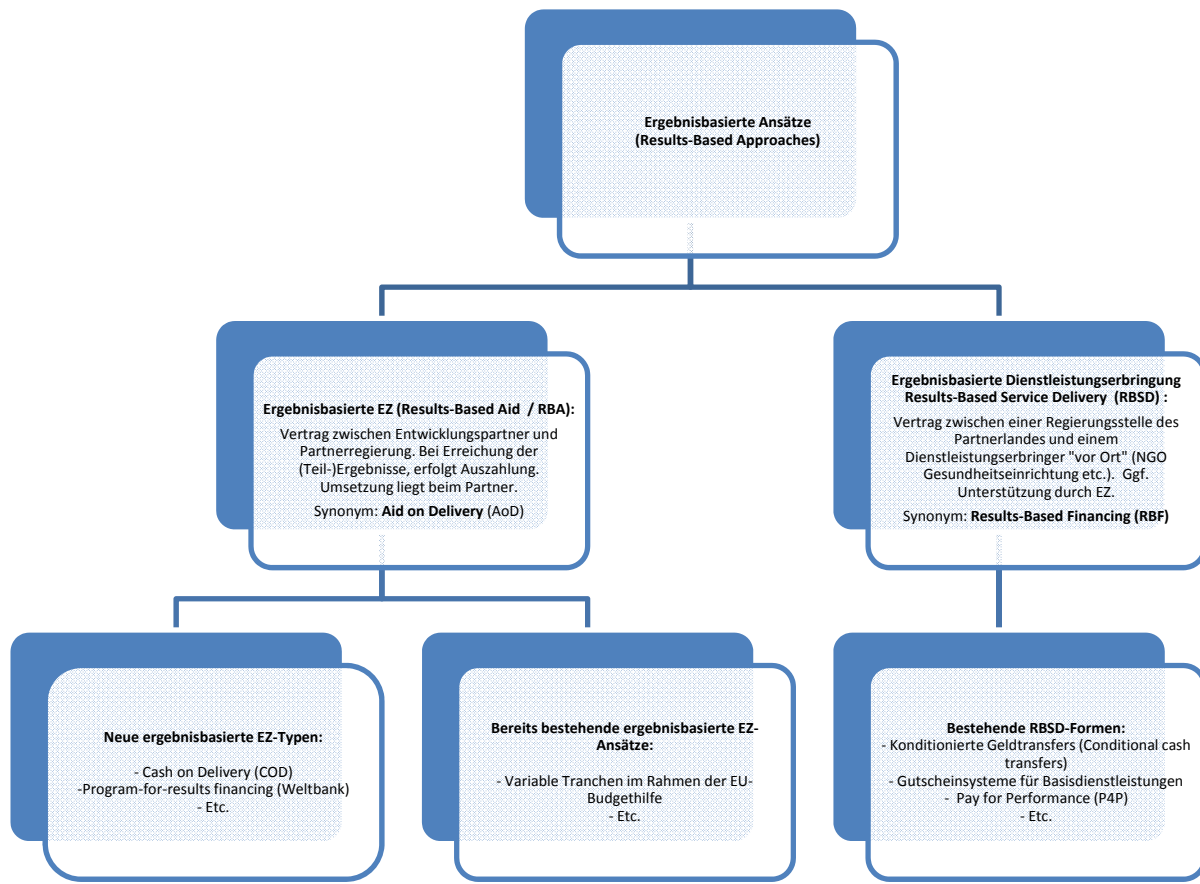
Die derzeit diskutierten RBA-Vorschläge decken eine große Bandbreite von unterschiedlichen Ansätzen ab. Das Spektrum reicht von einer leistungsorientierten Ausgestaltung von Budgethilfinstrumenten (etwa die variablen Tranchen der EU-Budgethilfe) bis hin zu Ansätzen, die auf ein spezifisches Ergebnis in einem Sektor setzen (etwa Zahl der Schulabgänger). Bislang gibt es neben den leistungsorientierten Budgethilfen nur begrenzte praktische Erfahrungen mit RBA (siehe unten).

- (ii) **Ergebnisbasierte Dienstleistungserbringung (*Results-Based Service Delivery*):** Bei der ergebnisbasierten Dienstleistungserbringung (*Results-Based Service Delivery* / RBSD)² geht es um einen Ansatz innerhalb eines Partnerlandes. Dabei kann etwa zwischen einem Ministerium und einem Dienstleistungserbringer (*service provider*; z.B. zivilgesellschaftliche Gruppen, ein Gesundheitszentrum o.ä.) ein Vertrag geschlossen werden, um bestimmte Dienstleistungen bereit zu stellen. Beispielsweise kann angestrebt werden, die Rate von medizinisch begleitenden Geburten zu erhöhen. Wenn in diesem Zusammenhang beispielsweise Transport(kosten) zu medizinischen Einrichtungen ein wesentliches Problem darstellt, könnten etwa Transportgutscheine für schwangere Frauen ein wichtiges Hindernis ausräumen.

Ansätze in diesem Bereich werden bereits seit mehr als zehn Jahren in der EZ genutzt; international werden diese oftmals auch unter dem Begriff *Output-Based Aid* (OBA) diskutiert. Anwendungsbereiche sind vor allem in den Sozialsektoren und bei Basis-Infrastruktur zu finden.

² In der internationalen Debatte wird meist der Begriff *Results-Based Financing* (RBF) für entsprechende Ansätze verwendet. Um allerdings eine bessere begriffliche Unterscheidung zu erreichen, wird im vorliegenden Papier von Ansätzen ergebnisbasierter Dienstleistungserbringung (*Results-Based Service Delivery* / RBSD) gesprochen.

Abbildung 2: Ergebnisbasierte Ansätze



Auch wenn beiden Ansätzen dieselbe Rationalität (Anreizwirkungen) zugrunde liegt, unterscheiden sie sich in grundsätzlicher Weise hinsichtlich der Interventionsebenen: Während es bei RBA um das Verhältnis zwischen Entwicklungspartnern zur Partnerseite geht, handelt es sich bei dem zweiten Ansatz um einen Lösungsansatz innerhalb des Landes zur Überwindung von Problemen. Im Einzelfall können beide Ansätze miteinander verknüpft sein, hierfür gibt es aber keine automatische Notwendigkeit.

Die aktuelle internationale Debatte ist auf den ersten Bereich (RBA) fokussiert.

2. Welche Vor- und Nachteile können RBA-Ansätze haben?

Wie bei allen EZ-Instrumenten lassen sich für RBA verschiedene Vorzüge und Nachteile bzw. Begrenzungen erkennen.

Vorzüge können sein:

- *Handeln ist unmittelbar auf Ergebnisse ausgerichtet:* Das Handeln aller Akteure (Entwicklungspartner und Partnerregierung) wird entscheidend durch Ergebnisse geprägt. Die Zusammenhänge zwischen EZ-Vorhaben und Ergebnis ist eng; der Nutzen ist unmittelbar und quantifizierbar.

- *Relevanz der Anreize*: Der Beitrag der EZ bietet Anreize, dass das Partnerland die Leistung erbringt. Ausstrahlungseffekte auf andere Bereiche des Partnerlandes können damit verbunden sein.
- *Stärkung der Verantwortlichkeit auf der Partnerseite (domestic accountability) / Partnerregierung ist für Umsetzung verantwortlich*: Die Aufgabe, die Ziele zu erreichen, liegt bei der Partnerregierung. Die Geber haben keine Umsetzungsverantwortung, damit werden die Systeme der Partner gestärkt.
- *Besserer Nachweis zu den EZ-Ergebnissen*: Die „Zuordnungslücke“ (Nachweis, dass sich Ergebnisse kausal aufgrund der EZ-Unterstützung einstellen) kann im Einzelfall besser gelingen. Dies kann in Geberländern helfen, den konkreten Nutzen von EZ zu verdeutlichen (Sichtbarkeit des Entwicklungspartners).

Nachteile bzw. Begrenzungen können u.a. in folgenden Punkten bestehen:

- *Empfänglichkeit des Partnersystems für Leistungsanreize*: Das Konzept setzt voraus, dass die Partnerseite für Leistungsanreize empfänglich ist. Dies gilt für die Gruppe von Partnerländern, die eine eher gute Leistungsorientierung aufweisen (*good performer*) oder zumindest Ansatzpunkte etwa bei einzelnen funktionsfähigen Institutionen bestehen („*pockets of effectiveness*“).
- *Zeithorizont*: RBA kann zu einer kurzfristigen Perspektive führen, weil möglicherweise nur solche Ergebnisse angestrebt werden, die rasch zu erreichen sind. Wenn Ergebnisse erst auf mittlere oder längere Sicht zu erzielen sind, kann dies einer kurzfristigen politischen Rationalität (Wahlperioden etc.) entgegen stehen.
- *Fehlanreize, nicht intendierte Wirkungen und nicht systemisches Vorgehen*: Grundsätzlich kann eine Gefahr in Fehlanreizen bestehen; eine starke Einzelergebnis-Fokussierung tendiert zu einer nicht-systemischen Analyse und Vorgehensweise. So kann ein großer Druck zur Zielerreichung dazu führen, dass z.B. andere Prioritäten in einem Sektor vernachlässigt werden. Auch eventuell nicht ausreichend geeignete Indikatoren bergen das Risiko, dass eine zu stark an quantitativen Zielen ausgerichtete Politik betrieben wird. Wenn etwa ausschließlich die Zahl der Schüler, die das Schulsystem verlassen, als Ergebnis erfasst würde, bestünde die Gefahr großer Qualitätseinbußen im Erziehungssystem (Anhebung der Schülerzahlen pro Klasse etc.).
- *Kapazitäten*: Der Ansatz setzt voraus, dass die Partnerseite über Kapazitäten verfügt, die Ergebnisse erreichen zu können. Wenn auf der Partnerseite diese Kapazitäten und das öffentliche Finanzmanagementsystem unzureichend sind, ist dies nicht realistisch.
- *Sektoren und Daten*: Ergebnisbasierte Ansätze lassen sich nicht in allen Sektoren gleichermaßen sinnvoll einsetzen. Soziale Sektoren wie Erziehung und Gesundheit sowie Sektoren mit gut messbaren Infrastrukturleistungen (Transport, Wasserversorgung von Haushalten etc.) bringen hierfür vergleichsweise gute Voraussetzungen mit. In anderen Bereichen sind Ergebnisse teilweise schwieriger zu messen oder konsensual mit der Partnerseite zu vereinbaren (etwa schwierige Voraussetzungen zur Einigung in einigen Bereichen der guten Regierungsführung) und die direkten Wirkungen sind nicht immer klar auf einer Ergebnisebene anzuordnen (sondern eher als so genannter Output). Dies gilt beispielsweise für verschiedene Bereiche des öffentlichen Finanzmanagements. Darüber hinaus kann der Ansatz möglicherweise dazu beitragen, dass ein hoher Anreiz zur Datenmanipulation besteht.

- *Entkopplung von (einigen) RBA-Ansätzen und politischem Kontext*: Soweit RBA-Ansätze einen Automatismus vorsehen, dass bei Erreichung von Zielmarken eine Auszahlung zu erfolgen hat, kann dies unter Umständen schwierig sein, etwa in einem ungünstigen politischen Umfeld, wo ggf. ein Entwicklungspartner vertraglich trotz gravierender Governance-Probleme (etwa massive Menschenrechtsverletzungen) auszahlen müsste.
- *Unzulängliche Vorfinanzierungskapazität / „Finanz-Hijacking“*: Im Sinne des Ansatzes ist die Vorfinanzierung durch die Partnerseite sinnvoll bzw. sogar erforderlich. Dies kann in zahlreichen Niedrigeinkommensländern aufgrund von begrenzten Budgetspielräumen ein wesentliches Hindernis sein.³ Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass etwa andere EZ-Ressourcen des Landes für diesen Zweck heran gezogen werden.

3. Welche praktischen Erfahrungen gibt es?

Bislang liegen nur begrenzte praktische Erfahrungen mit RBA-Ansätzen vor. Im Bereich der Budgethilfen nutzt die Europäische Union bereits seit einigen Jahren mit den so genannten variablen Tranchen, die auf Leistungsvereinbarungen beruhen, ein Instrument im Sinne von RBA. Die dabei verwendeten Ergebnis-Indikatoren beziehen sich insbesondere auf die Sektoren Gesundheit, Erziehung und Wasser. Auch das *Millennium Challenge Corporation* (MCC)-Programm der USA setzt ein ergebnisbasiertes Vorgehen ein, indem nur solche Länder sich für das Instrument qualifizieren, die sich anhand von einem Katalog von Indikatoren qualifizieren. Von der britischen EZ (DFID) befinden sich derzeit in einer kleineren Gruppe von afrikanischen Ländern ergebnisbasierte Vorhaben in der Vorbereitung, insbesondere im Erziehungssektor. Die Weltbank hat mit dem *Program-for-Results Financing* ihr Instrumentarium um einen ergebnisbasiertes Ansatz erweitert.

RBSD-Aktivitäten mit EZ-Unterstützung werden bereits seit Jahren in einem größeren Umfang unterstützt (Weltbank, DFID, deutsche EZ etc.). Aktivitäten in diesem Bereich umfassen z.B. so genannte konditionierte Zahlungen an Zielgruppen, wenn diese sich verpflichten, bestimmte Dienstleistungen (etwa im Gesundheitsbereich) zu nutzen. Andere Formen können etwa in Anreizen für den Dienstleistungserbringer bestehen, bestimmte Services in einer vereinbarten Qualität zur Verfügung zu stellen (*Pay for Performance* (P4P), *Performance-Based Contracting* etc.). Die Dienstleistungserbringer erhalten dann beispielsweise je Nutznießer bzw. je erbrachter Dienstleistungseinheit (etwa Unterhalt von einem Kilometer Straße) einen festgelegten Betrag.

4. Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der internationalen Diskussion sind folgende Schlussfolgerungen wichtig:

- Ergebnisbasierte Ansätze umfassen höchst unterschiedliche Instrumente und Vorgehensweisen. Eine einfache, aber wichtige Unterscheidung besteht in Ansätzen (i) ergebnisbasierter EZ (RBA) und (ii) ergebnisbasierter Dienstleistungserbringung (RBSD).
- Konzeptionell ist die Debatte hilfreich, um eine systematischere Diskussion über Ergebnisse in der EZ zu befördern. Grundsätzlich können Protagonisten durchaus auf potentielle Vorzüge verweisen; es gibt allerdings ebenfalls eine Reihe von relevanten Einschränkungen und Nachteilen.

³ Hierfür könnten allerdings Anschub-Finanzierungsmöglichkeiten o.ä. entwickelt werden.

- Hinsichtlich der konkreten EZ-Ansätze wurden bereits in den vergangenen Jahren im Rahmen der EU-Budgethilfe ergebnisorientierte Verfahren genutzt, hinsichtlich anderer RBA-Ansätze (etwa *Cash on Delivery*) stehen praktische Erfahrungen noch aus. Pilotansätze sollten nicht nur der Frage nachgehen, ob RBA-Ansätze prinzipiell möglich sind, sondern auch untersuchen, ob diese im Vergleich zu anderen EZ-Ansätzen einen Mehrwert darstellen.
- RBA-Ansätze setzen auf der Partnerseite eine klare Leistungsorientierung voraus, die für die Gruppe der reformdynamischen Länder (*good performer*) zutrifft.
- RBA- und RBDS-Ansätze sollten Standards für effektive EZ (*aid effectiveness*) nutzen; d.h. u.a. ein Vorgehen unter Federführung der Partnerregierung und in geberharmonisierter Weise sowie unter weitgehender Nutzung der Partnersysteme.