



Ergebnisbasierte EZ-Ansätze: Definitionen, Kriterien und Konzepte - Ein Diskussionspapier -

14. September 2012

Dr. Stephan Klingebiel

Ziel und Inhalt des Diskussionspapiers

Im vorliegenden Diskussionspapier geht es darum, zur begrifflichen und konzeptionellen Klärung von solchen Ansätzen in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beizutragen, die ergebnisbasiert ausgerichtet sein sollen. Damit wird ein Fokus gewählt, der sich auf den innovativen Charakter von ergebnisbasierten Ansätzen, den damit verbundenen möglichen Vor- und Nachteilen bezieht. Ergebnisbasierung wird daher als das konstitutive Unterscheidungsmerkmal zu anderen EZ-Ansätzen herangezogen und bewusst nicht „breit“ verstanden.¹ Aufgrund von möglichen Parallelen und Unterschieden zwischen ergebnis- und programm-basierten Ansätzen wird am Ende des Papiers eine vergleichende Übersicht zu beiden Konzepten präsentiert.

Definitionen und Konzepte

Ergebnisbasierte Ansätze (*Results-Based Approaches / RBAPP*) in der EZ streben eine bewusste enge Verknüpfung zwischen EZ-Maßnahmen und vorab festgelegten messbaren Ergebnissen an.

Insgesamt lassen sich zwei Vorgehensweisen für **ergebnisbasierte Ansätze** unterscheiden, die in der Diskussion eine Rolle spielen:

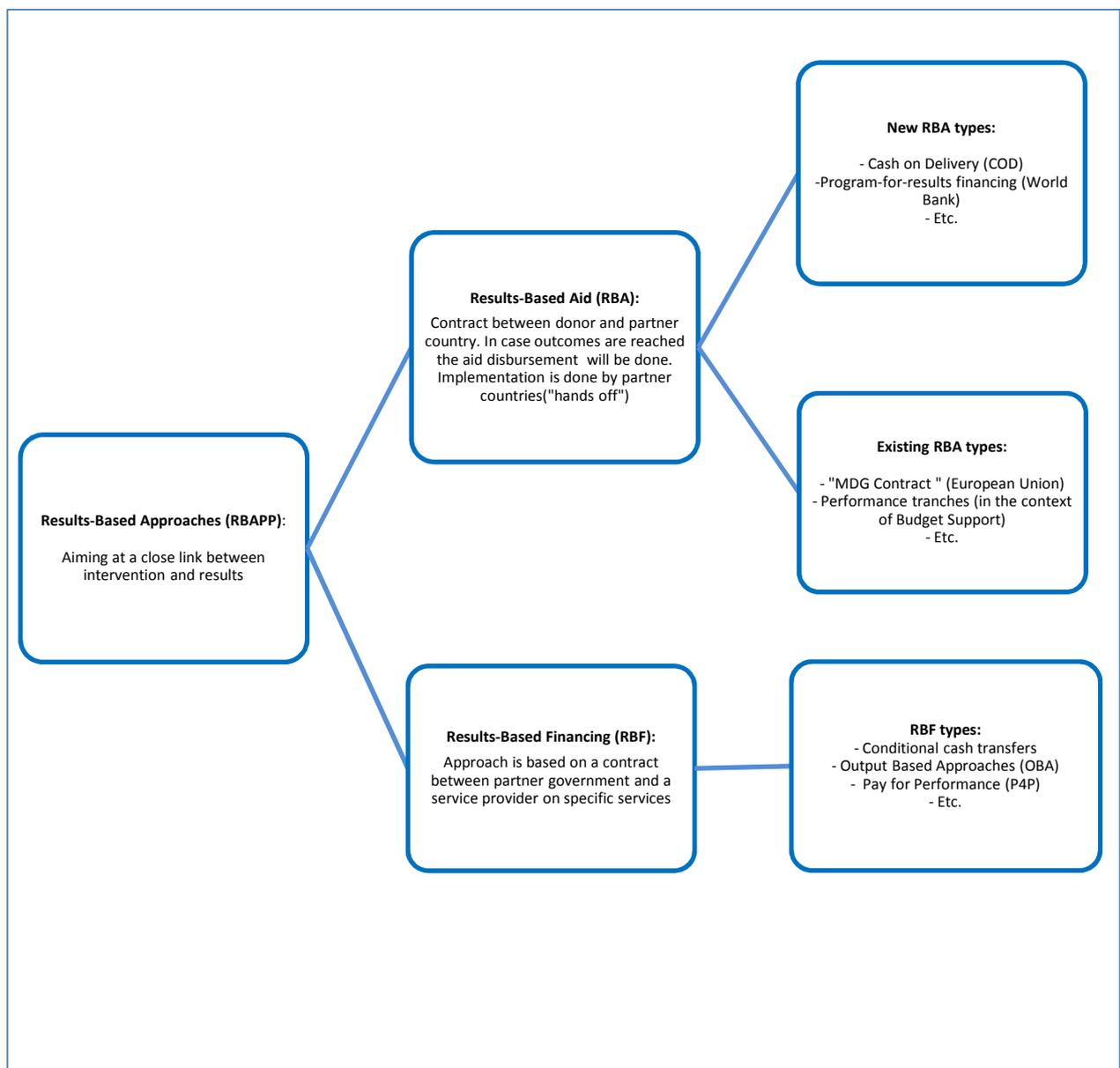
1. **Ergebnisbasierte EZ:** Bei *Results-Based Aid (RBA)*-Ansätzen geht es um eine vertragliche Beziehung zwischen dem Entwicklungspartner (Geber) und dem Partnerseite im

¹ Ein „breites Verständnis“ könnte beispielsweise mit dem Begriff „Ergebnisorientierung“ zum Ausdruck kommen oder durch solche Ansätze in der EZ, die im Kontext von ergebnisbasierten Ansätzen genutzt werden, aber selbst nicht auf einem Anreizsystem basieren, das unmittelbar an der Zielerreichung ausgerichtet ist.

Entwicklungsland. RBA legt vorab ein genau definierte (ggf. Teil-)Ergebnisse fest. Nur wenn diese Ergebnisse erreicht werden, erfolgt eine vorher festgelegte finanzielle Leistung. Der EZ-Beitrag sollte so relevant sein, dass ein ausreichender Anreiz besteht, die Ergebnisse tatsächlich anzustreben.

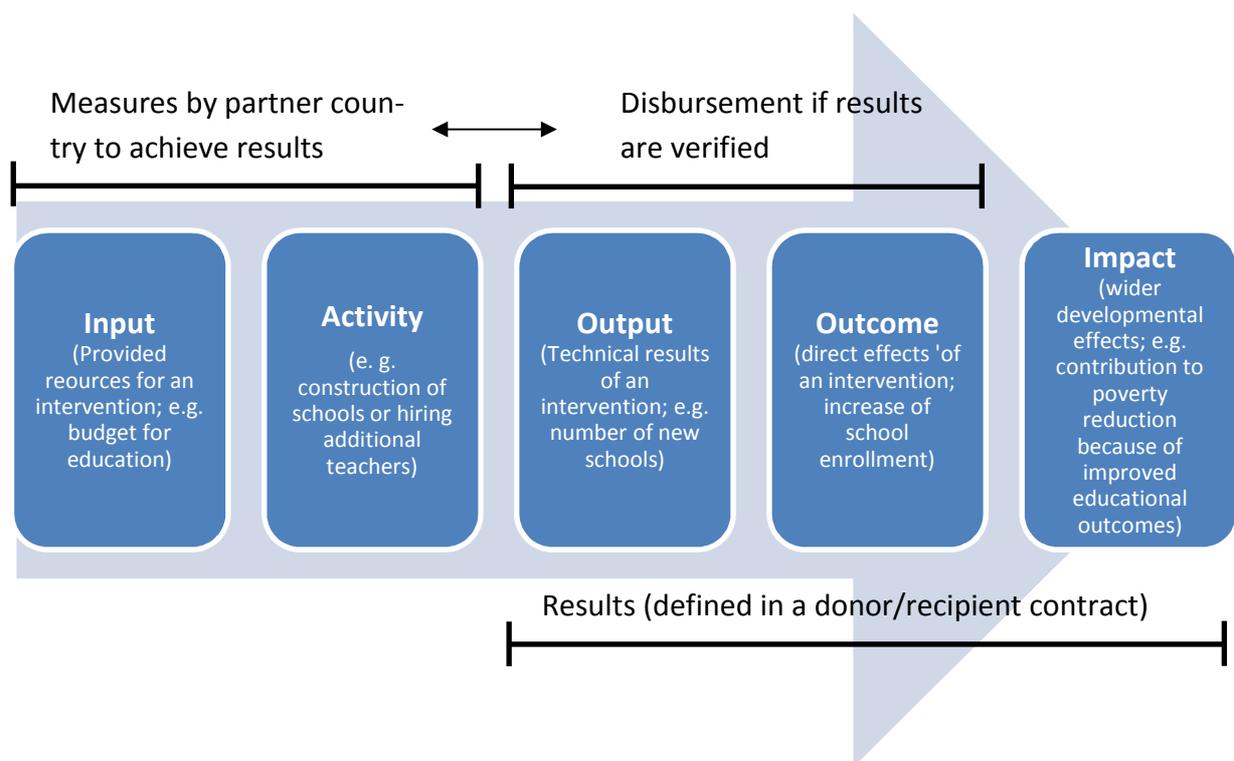
2. **Ergebnisbasierte Finanzierung:** Bei *Results-Based Financing (RBF)* handelt es um einen Ansatz innerhalb eines Partnerlandes. Die Diskussion entstand ursprünglich in OECD-Ländern unter dem Stichwort „Öffentliche Reformverwaltung“ (*New Public Management*). Dabei geht es um das Vertragsverhältnis zwischen einem Auftraggeber (z.B. Ministerium) und einem Dienstleistungserbringer (*service provider*: z.B. Gesundheitszentrum), um bestimmte Leistungen bereit zu stellen.

Chart 1: Results-Based Approaches



Der **Ergebnisbegriff**: Ergebnisbasierte EZ unterscheidet sich von bisherigen Debatten, da traditionelle EZ überwiegend 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 Maßnahmen anhand von nachprüfbaren „Ergebnissen“ (im Sinne von *outputs* und vor allem *outcomes* oder sogar Wirkungen / *impacts*) 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 Erziehungswesen) verabschiedet wurden.

Chart 2: RBAPP: Impact Chain



Die Rolle der **EZ** bei RBAPP sollte ähnlich wie bei der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) dahingehen unterschieden werden, ob sie selbst **ergebnisbasiert ist oder im Kontext von ergebnisbasierten Ansätzen eingesetzt** wird. Der entscheidende Unterschied ist demnach, ob der EZ-Beitrag selbst direkt gekoppelt ist an Ergebnisse im Sinne der o.g. Definition und selbst auf einem klaren Anreizsystem basiert. Im vorliegenden Papier geht es nur um solche Ansätze, die selbst ergebnisbasiert sind.

Schnittstellen zwischen Program-Based Approaches (PBA) und RBAPP

Sowohl *Program-Based Approaches* (PBA) bzw. Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) als auch RBAPP lassen sich als *aid instrument* als auch *aid modality* interpretieren. Im Verständnis von *aid instruments* kann eine hohe Übereinstimmung zwischen PBA / PGF und RBAPP bestehen. Im Verständnis von *aid modalities* sind die Prämissen und Prioritäten möglicherweise unterschiedlich.

Aid instrument (instrumentelle Art und Weise der EZ-Bereitstellung): PBA / PGF-Instrumente, die ergebnisbasiert eingesetzt werden (*performance tranches* bei der Budgethilfe etc.) sind weitgehend deckungsgleich mit einem RBAPP-Vorgehen und umgekehrt sind RBAPP-Vorhaben, die sich auf gebergemeinschaftliche Vorgehensweisen und gemeinsame Finanzierungsansätze stützen weitgehend identisch mit PBA / PGF.

Aid modalities (Normenset, auf dem das EZ-Vorgehen beruht): Als *aid modalities* folgen PBA / PGF und RBAPP nicht automatisch einem gleichen Set an prioritären Normen (insbesondere die internationalen Standards, die sich auf Grundlage der Paris-Erklärung entwickelt haben). Ein EZ-Vorhaben kann etwa klar auf Ergebniserreichung ausgerichtet sein, ohne allerdings geberharmonisiert sein zu müssen oder mit der nationalen Partnerstrategie eng verknüpft zu sein. Insofern kann es dabei zu Zielkonflikten kommen (etwa Harmonisierung vs. Ausrichtung auf Ergebnisse).

Ziele und Erwartungen bei RBAPP

RBAPP hat vor allem folgende Ziele und Erwartungen:

- **Handeln ist unmittelbar auf Ergebnisse ausgerichtet:** Das Handeln aller Akteure (Entwicklungspartner und Partnerregierung) wird entscheidend durch die angestrebten 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. Es muss nicht (vorrangig oder ausschließlich) darum gehen, die technischen Voraussetzungen (Überwindung einer Finanzierungslücke etc.) für die Zielerreichung zu schaffen.
- **Eigeninteresse des Partners:** Die Partnerseite hat ein hohes eigenes Interesse, die vereinbarten Ziele zu erreichen.

- **Klarere Rollenverteilung der Entwicklungspartner / Stärkung der Verantwortlichkeit der Partnerseite:** Die Aufgabe, die Ziele zu erreichen, liegt bei der Partnerregierung. Die Geber haben keine Umsetzungsverantwortung, die Systeme der Partner werden genutzt und damit gestärkt. Die Partner tragen daher nicht zuletzt die politische Verantwortung für die Zielerreichung.
- **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).

Grenzen und Risiken von RBAPP

Grundsätzlich können mit RBAPP Risiken und Begrenzungen verbunden sein:

- **Empfänglichkeit des Partnersystems für Leistungsanreize:** RBAPP 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*“). In Ländern etwa mit schwierigen politischen Rahmenbedingungen sind andere Ansätze vermutlich vielfach besser geeignet.
- **Fehlanreize:** 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.
- **Kapazitäten:** RBAPP 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 wenig realistisch; hier sind ggf. andere Ansätze erfolgversprechender oder größere Anpassungen des Ansatzes notwendig.
- **Allokations-Verzerrung:** 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 kaum 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. Darüber hinaus kann der Ansatz möglicherweise dazu beitragen, dass ein hoher Anreiz zur Datenmanipulation besteht.
- **Entkopplung vom politischem Kontext:** Soweit RBAPP 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 auszahlen müsste.

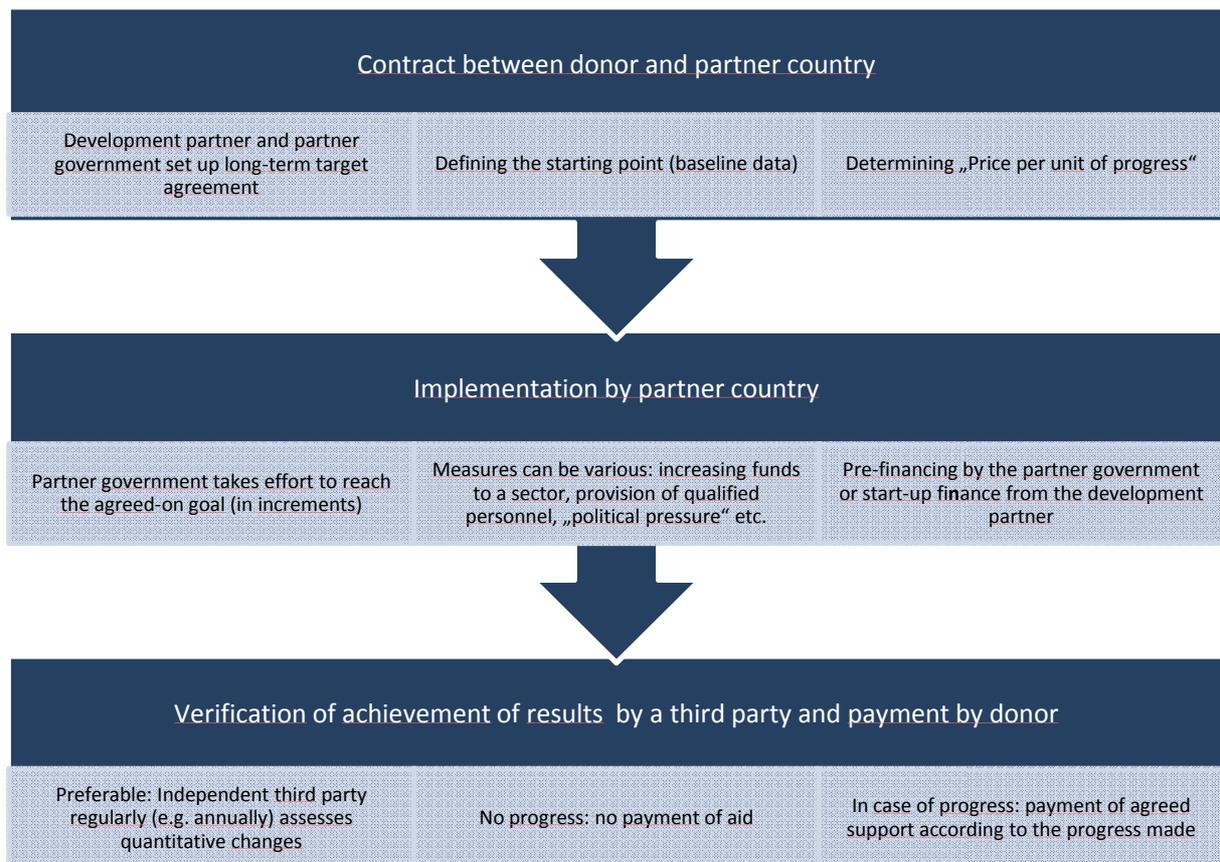
- **Kurzfristige Zeithorizonte:** RBAPP kann zu einer kurzfristigen Perspektive führen, weil möglicherweise nur solche Ergebnisse angestrebt werden, die rasch zu erreichen sind. Wenn Ergebnisse erst auf mittlere oder längere Sicht zu erzielen sind, kann dies einer politischen Rationalität (Wahlperioden etc.) entgegen stehen.

Kriterien für RBAPP

Folgende Kriterien lassen sich für RBAPP identifizieren:

1. Das Vorgehen basiert auf einer Vereinbarung zwischen Entwicklungspartner und Partnerregierung. Die **Partnerregierung** anerkennt darin, dass sie **für die Zielerreichung die Verantwortung** trägt.
2. Dieses Vorgehen und die getroffene **Vereinbarung** sind **transparent** und als Information öffentlich u.a. im Partnerland zugänglich.
3. Die angestrebten **Ergebnisse** müssen **vorab festgelegt** sein.
4. Die **Ergebnisse**
 - müssen **quantifizierbar** sein,
 - lassen sich vorzugsweise **inkrementell** (*unit price*) erreichen,
 - lassen sich möglichst **regelmäßig** (z.B. jährlich) **verifizieren**.
5. Die Zielerreichung wird vorzugsweise durch eine **unabhängige Partei verifiziert** (ggf. *base line* Daten zu Beginn).
6. **Zahlungen** (*rewards*) **sanktionieren** die Zielerreichung. Es erfolgen keine Auszahlungen, wenn die Ziele nicht erreicht wurden.

Chart 4: Results-Based Approaches: main features



Voraussetzungen für RBAPP

Es gibt verschiedene Voraussetzungen, damit RBAPP (erfolgreich genug) funktionieren:

- Die **Partnerseite** muss ein **genuines Interesse** an der Zielerreichung haben. Diese Voraussetzung dürfte nicht in allen Partnerländern (schlechte Regierungsführung etc.)² gegeben sein.
- Grundsätzlich können durch RBAPP **Fehlanreize** gesetzt werden, die es frühzeitig zu erkennen gilt.
- Die Partnerseite benötigt zur Umsetzung der Aktivitäten die dafür erforderlichen **Kapazitäten** und **Vorfinanzierungsmöglichkeiten**.
- Die Notwendigkeit zur Quantifizierung setzt die **Eignung des Sektors** bzw. des angestrebten Ergebnisses voraus.
- Auch RBAPP wird nicht isoliert von einem **politischen Kontext** agieren können, so dass bestimmte **Mindestvoraussetzungen** (siehe PBA / PGF-Diskussion) in der Praxis erforderlich sein dürften (treuhänderische Risiken, Qualität der Regierungsführung etc.).

²

Chart 5: PBA und RBAPP im Vergleich

	PBA ³	RBAPP
Kriterien	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Leadership</i> beim Partner 2. Nutzung einheitlicher umfassender Programm- und Budgetrahmen 3. Formalisierter Prozess der Geberkoordination und Harmonisierung der Verfahren mindestens hinsichtlich von zwei der folgenden Systeme: (i) Berichterstattung, (ii) Budgetierung, (iii) Finanzmanagement und (iv) Beschaffung. 4. Nutzung mindestens von zwei der folgenden lokalen Systeme: (i) Programmdesign, (ii) Implementierung, (iii) Finanzmanagement, (iv) M&E 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Leadership</i> beim Partner 2. Ergebnisverantwortung beim Partner 3. Umsetzungsverantwortung beim Partner (Nutzung nationaler Systeme) 4. Quantifizierbare Ergebnisse 5. Unabhängige Ergebnisbewertung 6. Auszahlungen reflektieren ausschließlich Zielerreichung
Grundprinzipien	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verlagerung der Zusammenarbeit von Einzelvorhaben auf die Programm- und die politische Systemebene 2. Gemeinschaftlicher Politikdialog und verbindliche Reformstrategie 3. Gemeinsame Finanzierung (Partner und andere Geber) eines einheitlichen Ausgabenplans 4. Auszahlungsvoraussetzungen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quantifizierbarkeit 2. Konzentration auf die spezifischen Ergebnisse (nicht den Kontext) 3. Zuordnungsfähigkeit der Ergebnisse zum spezifischen Vorhaben 4. Unabhängige Verifizierung
Ziele	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Governance</i> Ziel⁴ 2. Effektivitäts- und Effizienzziel 3. Finanzierungsziel 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generierung relevanter Anreize 2. Ergebnisse vorzugsweise auf der <i>Outcome</i>-Ebene
Ländergruppe und operative Steuerungsziele	Selektive Anwendung für reformdynamische Niedrigeinkommensländer	<ul style="list-style-type: none"> - Angestrebt: Für alle Ländertypen - Fokus auf Sektoren mit guten Quantifizierungsmöglichkeiten
Voraussetzungen / Einstiegs-kriterien	Rahmenbedingungen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Politisch 2. Treuhänderische Risiken 3. Makroökonomisch 	Abhängig vom spezifischen Vorhaben
Formen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Makroprogramme: (i) Beteiligung an PRSCs, (ii) MDBS 2. Sektorprogramme: (i) Sektorbudgethilfen, (ii) Korbfinanzierungen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Performance-Tranchen im Rahmen von allgemeinen oder sektoralen Budgethilfen 2. Performancebasierte Korbfinanzierungen 3. Einzelvorhaben

³ Zu den grundlegenden Definitionsfragen von PBA siehe die entsprechenden Dokumente zur Paris-Erklärung und zum Monitoring der entsprechenden Indikatoren (siehe z.B. <http://www.oecd.org/site/dacsmppd11/46138662.pdf>, S. 33). Für die deutsche EZ finden sich diese Kriterien u.a. im folgenden Dokument: BMZ (2008): Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF), BMZ Konzept 146, Bonn,

⁴ Die Governance-Ziele können je nach Geber variieren. Grundsätzlich setzen alle Geber drauf, durch die Nutzung nationaler Systeme, diese zu stärken; dies gilt insbesondere für das öffentliche Finanzmanagement der Partnerländer. Einige bilaterale Geber verbinden mit PBA auch politische Governance-Ziele.