ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Klingebiel, Stephan

Research Report

Ergebnisbasierte Entwicklungszusammenarbeit: Grenzen neuer Ansätze

Analysen und Stellungnahmen, No. 15/2011

Provided in Cooperation with:
German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Klingebiel, Stephan (2011) : Ergebnisbasierte Entwicklungszusammenarbeit: Grenzen neuer Ansätze, Analysen und Stellungnahmen, No. 15/2011, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/199944

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
German Development Institute
d·i·e

Analysen und Stellungnahmen 15/2011

Ergebnisbasierte Entwicklungszusammenarbeit: Grenzen neuer Ansätze

Zusammenfassung

In der aktuellen entwicklungspolitischen Diskussion spielen so genannte ergebnisbasierte Ansätze eine große Rolle. Die Debatte hat zwei Aspekte: Zum einen geht es in der kontinuierlichen fachlichen Diskussion um die weitere Verbesserung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Zum anderen besteht bei vielen Gebern (Parlamente, Öffentlichkeit etc.) ein anhaltender Bedarf, Ausgaben für EZ zu rechtfertigen. Daher existiert ein hoher Druck, möglichst konkrete Belege für den Sinn der EZ-Budgets darzulegen.

Eine Unterscheidung von ergebnisbasierten Ansätzen zwischen (i) ergebnisbasierter EZ (*Results-Based Aid* – RBA) und (ii) ergebnisbasierter Dienstleistungserbringung (*Results-Based Service Delivery* – RBSD) ist wichtig. Auch wenn beiden Ansätzen dieselbe Rationalität (Anreizwirkungen) zugrunde liegt, unterscheiden sie sich in grundsätzlicher Weise. Die aktuelle internationale Debatte ist v. a. auf ergebnisbasierte EZ fokussiert.

Ergebnisbasierte EZ setzt daran an, quantifizier- und messbare Resultate zu identifizieren, d. h. Ergebnisse, die möglichst unmittelbar der EZ-Unterstützung zugeordnet werden können. Ein Vertrag zwischen dem Geber und dem Partnerland regelt, dass für jeden schrittweisen Erfolg ein Betrag („Belohnung") zur Verfügung gestellt wird. Bislang liegen nur begrenzte praktische Erfahrungen mit solchen Ansätzen vor. Zum Teil handelt es sich um eine Weiterentwicklung von leistungsabhängigen Budgethilfen, zum Teil liegen Vorschläge auf dem Tisch, jeden einzelnen Erfolg (etwa für einen zusätzlichen Schulabgänger) zu belohnen. So bestechend dieser Ansatz einerseits wirkt, so kompliziert kann dessen Umsetzung in der Praxis andererseits sein. Die Gefahr von Fehlanreizen ist groß, weil sich möglicherweise alle Bemühungen auf die Erreichung einer einzigen Zielgröße richten.

Folgende Schlussfolgerungen lassen sich ziehen:

- Einige bestehende Instrumente bieten zum Teil bereits sehr gute Möglichkeiten, Leistungsanreize zu setzen. Dies gilt etwa für die Gestaltung von Budgethilfen durch variable Tranchen.
- Hinsichtlich anderer RBA-Ansätze (etwa *Cash on Delivery*) stehen praktische Erfahrungen noch aus. Hier gibt es teilweise berechtigte Zweifel, ob nicht Nachteile überwiegen.
- Der erhoffte politische Nutzen von einigen RBA-Ansätzen, nämlich genau nachweisbare Ergebnisse vorlegen zu können, ist zumindest in Teilen nur „scheinbar" möglich.
- RBA-Ansätze setzen auf der Partnerseite eine klare Leistungsorientierung voraus, die für die Gruppe der reformdynamischen Länder zutrifft. Länder, die etwa über keine gute Regierungsführung verfügen, lassen sich über solche Anreizsysteme nur begrenzt erfolgversprechend fördern; hier sind ggf. andere Ansätze geeigneter.

1. Was sind ergebnisbasierte Ansätze?

Alle Ansätze in der EZ zielen darauf ab, „Ergebnisse" *(results)* erreichen zu wollen. 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 Maßnahmen anhand von nachprüfbaren „Ergebnissen" (im Sinne von *outputs* und vor allem *outcomes*) 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. Ein solches Vorgehen sagt einiges darüber aus, wie die entwicklungspolitischen Aktivitäten bewertet werden können, aber der Informationsgehalt ist aus zwei Gründen begrenzt: Erstens ist oftmals 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 möglichst unmittelbar den Anreizwirkungen der EZ-Unterstützung zugeordnet werden können. Grundsätzlich lassen sich zwei Debatten zu ergebnisbasierten Ansätzen unterscheiden:

(i) **Ergebnisbasierte EZ:** Bei *Results-Based Aid* (RBA)-Ansätzen geht es um eine vertragliche Beziehung zwischen dem Entwicklungspartner (Geber) und dem Partner (Partnerregierung). RBA legt ein genau definiertes Ergebnis fest. Nur wenn dieses Ergebnis erreicht wird, erfolgt eine vorher vereinbarte Gegenleistung in Form von EZ-Unterstützung. Der EZ-Beitrag sollte so relevant sein, dass 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 bewertet.

Ein RBA-Vertrag kann z. B. vorsehen, dass der Partnerregierung für jeden Schulabgänger, der das Schulsystem erfolgreich (d. h. gemessen auf Grundlage von allgemein anerkannten Qualitätsstandards) verlässt, ein Betrag zur Verfügung gestellt wird, der bei Zielerreichung z. B. jährlich ohne weitere Auflagen ausbezahlt wird. Diese Form der EZ-Unterstützung versucht, nicht so sehr die entstehenden Kosten für die Zielerreichung genau zu reflektieren, sondern einen relevanten Anreiz für das Partnerland zu geben, entsprechende Entwicklungshindernisse zu beseitigen, die beispielsweise in der fehlenden Bereitstellung von Ressourcen oder in nicht geeigneten Politiken bestehen können. So könnte vereinbart werden, dass pro Schulabgänger 50 € zur Verfügung gestellt werden; ein zusätzlicher Anreiz, um Mädchen besonders zu fördern, könnte dadurch gegeben sein, dass je Schülerin ein Mehrbetrag vereinbart wird.

Damit RBA-Ansätze funktionieren, sind neben festgelegten Ergebnissen besonders verlässliche Indikatoren und die dazu erforderlichen Daten notwendig. Da das Funktionieren von RBA entscheidend von quantifizier- und messbaren Indikatoren abhängt, sind solche Bereiche besonders geeignet, in denen es um die Bereitstellung von Dienstleistungen geht; dies gilt für Sozialsektoren, aber auch die Bereitstellung etwa von Wasser und Energie für Haushalte.

Die derzeit diskutierten RBA-Vorschläge decken eine große Bandbreite von unterschiedlichen Ansätzen ab. Das Spektrum reicht von einer leistungsorientierten Ausgestaltung von Budgethilfeinstrumenten (etwa die variablen Tranchen der EU-Budgethilfe) bis hin zu Ansätzen, die auf ein spezifisches Ergebnis in einem Sektor setzen (etwa Zahl der Schulabgänger).

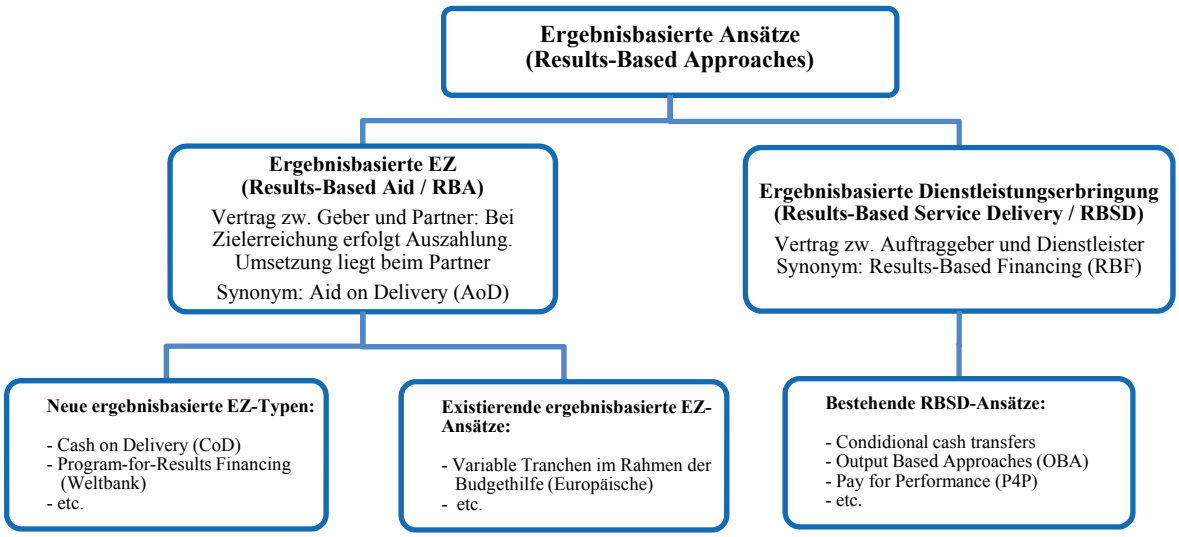
(ii) **Ergebnisbasierte Dienstleistungserbringung:** Bei *Results-Based Service Delivery* (RBSD) geht es um einen Ansatz innerhalb eines Partnerlandes. Die Diskussion entstand ursprünglich in OECD-Ländern unter dem Stichwort „Öffentliche Reformverwaltung" *(New Public Management)*. Dabei geht es um das Vertragsverhältnis zwischen einem Auftraggeber (z. B. Ministerium) und einem Dienstleistungserbringer (*service provider*: z. B. Gesundheitszentrum), um bestimmte Leistungen bereitzustellen. Beispielsweise kann angestrebt werden, die Rate von medizinisch begleitenden Geburten zu erhöhen. Wenn in diesem Zusammenhang beispielsweise Transport zu medizinischen Einrichtungen ein relevantes Problem darstellt, könnten etwa Transportgutscheine für schwangere Frauen ein wichtiges Hindernis ausräumen.

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 Geber und Partner geht (Anreizsystem soll die Partnerseite dazu motivieren, eine Politik zur Erreichung der Ergebnisse zu verfolgen), handelt es sich bei dem zweiten Ansatz um das Ver-

Kasten: Anreizbasierte Dienstleistungen

RBSD-Aktivitäten mit EZ-Unterstützung werden bereits seit Jahren gefördert (Weltbank, DFID, deutsche EZ etc.). Anwendungsbereiche sind vor allem in den Sozialsektoren und bei Basis-Infrastruktur zu finden. Aktivitäten 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 (*Output-Based Aid* (OBA), *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.

Abbildung: Ergebnisbasierte Ansätze



Quelle: eigene Darstellung

tragsverhältnis zwischen Auftraggeber (z. B. ein Ministerium des Partnerlandes) und dem unmittelbaren Dienstleistungserbringer. Im Einzelfall können beide Ansätze miteinander verknüpft sein, hierfür gibt es aber keine automatische Notwendigkeit.

2. Vor- und Nachteile von RBA-Ansätzen

Bislang liegen nur begrenzte praktische Erfahrungen mit RBA-Ansätzen vor. Im Bereich der Budgethilfen nutzt die Europäische Union bereits seit einigen Jahren mit den variablen Tranchen, die auf Leistungsvereinbarungen beruhen, ein Instrument im Sinne von RBA. Die dabei verwendeten Ergebnis-Indikatoren beziehen sich v. a. auf die Sektoren Gesundheit, Erziehung und Wasser. Die Erfahrungen mit leistungsbasierten Tranchen in größeren Budgethilfeansätzen sind positiv, da u. a. ein stufenweises Auszahlungsverfahren sowohl die Vorhersehbarkeit der EZ-Zuflüsse befördert als auch Leistungsanreize zu setzen vermag. Auch das *Millennium Challenge Corporation* (MCC)-Programm der USA setzt ein ergebnisbasiertes Vorgehen ein, da sich Länder zunächst anhand eines Indikatorenkatalogs qualifizieren müssen. Von der britischen EZ (Department for International Development – DFID) befinden sich derzeit in einer kleinen Gruppe von afrikanischen Ländern ergebnisbasierte Vorhaben in der Vorbereitung. Die Weltbank hat mit dem *Program-for-Results Financing* ihr Instrumentarium um einen ergebnisbasierten Ansatz erweitert.

Mit Blick auf Ansätze, für die bislang noch keine praktischen Erfahrungen vorliegen, lassen sich potentielle Vor- und Nachteile erkennen. Dies gilt beispielsweise für den vom *Centre for Global Development* entwickelten *Cash on Delivery* (CoD)-Ansatz (Geld bei Nachweis von konkreten Ergebnissen). Vorzüge können sein:

- *Handeln ist unmittelbar auf Ergebnisse ausgerichtet:* Das Handeln aller Akteure (Geber und Partner) wird entscheidend durch Ergebnisse geprägt. Die Zusammenhänge zwischen EZ-Vorhaben und Ergebnis (aufgrund der Anreizwirkung) scheinen enger zu sein.
- *Relevanz der Anreize:* Der Beitrag der EZ bietet so starke Anreize, dass das Partnerland die Leistung erbringt.
- *Stärkung der Verantwortlichkeit auf der Partnerseite für die Umsetzung:* 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; allerdings besteht auch in diesem Fall nicht die Möglichkeit einer „automatischen Zuordnung".

Nachteile bzw. Begrenzungen können sein:

- *Empfänglichkeit für Leistungsanreize:* Das Konzept setzt voraus, dass die Partnerseite für Leistungsanreize empfänglich ist. Dies gilt in Partnerländern, die eine eher gute Leistungsorientierung aufweisen *(good performer)* oder bei denen zumindest Ansatzpunkte hinsichtlich einiger Institutionen bestehen *(„pockets of effectiveness")*. In Ländern mit schwierigen politischen Rahmenbedingungen sind andere Ansätze vermutlich vielfach besser geeignet.
- *Fehlanreize, nicht intendierte Wirkungen und nicht systemisches Vorgehen:* Grundsätzlich kann eine Gefahr in

Fehlanreizen bestehen; eine starke Einzelergebnis-Fokussierung tendiert zu einer nicht systemischen Vorgehensweise. So kann ein großer Druck zur Zielerreichung dazu führen, dass 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 von Qualitätseinbußen (Anhebung der Schülerzahlen pro Klasse etc.). Es stellt sich auch die Frage, ob nicht Prozesse des Partnerlandes unterhöhlt werden (etwa Budgetprioritäten durch das Parlament).

- *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 Finanzmanagement unzureichend sind, ist dies wenig realistisch; hier können ggf. andere Ansätze erfolgversprechender sein.
- *Sektoren und Daten:* Ergebnisbasierte Ansätze lassen sich nicht in allen Sektoren gleichermaßen sinnvoll einsetzen. Soziale Sektoren sowie Sektoren mit gut messbaren Infrastrukturleistungen bringen hierfür gute Voraussetzungen mit. In anderen Bereichen sind Ergebnisse teilweise schwieriger zu messen oder konsensual mit der Partnerseite zu vereinbaren (etwa in Bereichen der guten Regierungsführung).

  Darüber hinaus kann der Ansatz dazu beitragen, dass ein hoher Anreiz zur Datenmanipulation besteht.
- *Entkopplung von (einigen) RBA-Ansätzen und politischem Kontext / Verzicht auf Politikdialog:* Soweit RBA-Ansätze einen Automatismus vorsehen, dass bei Erreichung von Zielen eine Auszahlung zu erfolgen hat, kann dies schwierig sein, etwa in einem ungünstigen politischen Umfeld, wo ggf. ein Geber vertraglich trotz gravierender Governance-Probleme (etwa massive Menschenrechtsverletzungen) auszahlen müsste.
- *Unzulängliche Vorfinanzierungskapazität:* Im Sinne des Ansatzes ist die Vorfinanzierung durch die Partnerseite wichtig. Dies kann in zahlreichen Niedrigeinkommensländern aufgrund von begrenzten Budgetspielräumen ein wesentliches Hindernis sein, wobei Modelle etwa zur Anschubfinanzierung denkbar sind.
- *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.) entgegenstehen.

3. Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der internationalen Diskussion sind folgende Schlussfolgerungen wichtig:

Erstens, bestehende Instrumente bieten zum Teil bereits sehr gute Möglichkeiten, Leistungsanreize zu setzen. Dies gilt etwa für die Gestaltung von Budgethilfen durch variable Tranchen. Zweitens, hinsichtlich anderer RBA-Ansätze (etwa *Cash on Delivery*) stehen praktische Erfahrungen noch aus. Hier gibt es teilweise berechtigte Zweifel, ob Nachteile (v. a. Fehlanreize) überwiegen. Drittens, der erhoffte Nutzen von RBA-Ansätzen, genau nachweisbare Ergebnisse vorlegen zu können, ist zumindest in Teilen nur „scheinbar" möglich. Die Wirkungszusammenhänge sind in aller Regel komplex und müssen auch nicht beabsichtigte Effekte einbeziehen. Schließlich setzen RBA-Ansätze auf der Partnerseite eine klare Leistungsorientierung voraus, die ggf. für reformdynamische Länder *(good performer)* zutrifft. Länder, die etwa über keine gute Regierungsführung verfügen, lassen sich über solche Anreizsysteme nur begrenzt erfolgversprechend fördern; hier sind ggf. andere Ansätze geeigneter.

Dr. Stephan Klingebiel
Leiter derAbteilung I: „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik"
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de · URL: www.die-gdi.de
ISSN 1434-8934

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.