

»» Materialien zur Entwicklungsfinanzierung



Nr. 1, 11. Februar 2019

Ergebnisbasierte Ansätze

Eine innovative Modalität gewinnt an Bedeutung in der Finanziellen Zusammenarbeit

Autor: Pauline Heusterberg
Redaktion: Dr. Niels Kemper

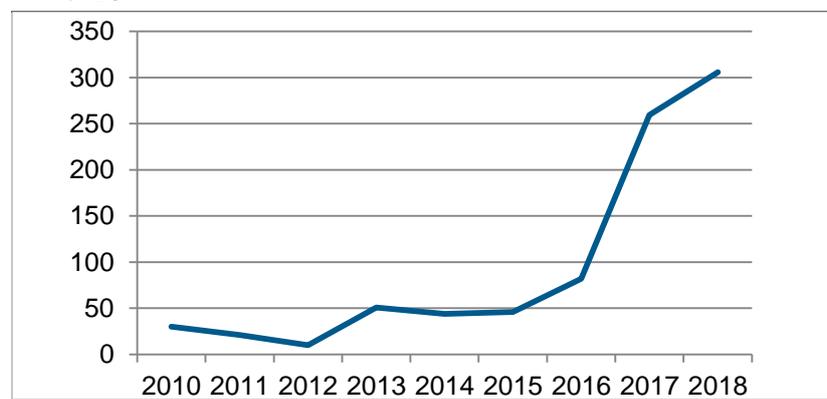
Die Diskussion über eine stärkere Ergebnis- und Wirkungsorientierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat seit Anfang des neuen Jahrtausends zur Entwicklung und Implementierung neuer Förderansätze geführt, die Ergebnisse stärker in den Fokus rücken. Diese sogenannten ergebnisbasierten Ansätze (EBA) zeichnen sich dadurch aus, dass die Finanzierung an das Erreichen vorab vereinbarter, entwicklungsrelevanter Ergebnisse geknüpft ist. Anders als bei klassischen Investitionsvorhaben werden also nicht Kosten erstattet, sondern Ergebnisse bzw. Wirkungen honoriert. In der finanziellen Zusammenarbeit gewinnt die Modalität zunehmend an Bedeutung.

Grundprinzipien von ergebnisbasierten Ansätzen

Charakterisierend für EBAs ist, dass die Geber Auszahlungen an den Nachweis eingetretener Outputs, Outcomes oder Impacts binden. Hierzu vereinbaren Geber und Empfänger vor der Durchführung des Vorhabens, welche Summe pro eingetretener

Ergebniseinheit ausbezahlt wird. Im Gegensatz zu klassischen Entwicklungsprojekten, bei denen Auszahlungen in der Regel mit Fortschritten bei der Implementierung vorgenommen werden (Kostenerstattungslogik), hängen sie bei EBA nur von den nachweislich eingetretenen Ergebnissen ab.

Grafik 1: KfW-Zusagevolumen EBAs 2010-2018
In Mio. EUR



Quelle: Eigene Darstellung

Die Verantwortung für die Ergebniserreichung, und damit auch für die Wahl der dafür erforderlichen Maßnahmen, liegt ausschließlich beim Partner (der dabei auch die Einhaltung der einschlägigen Umwelt- und Sozialverträglichkeitsstandards sicherstellen muss). Der Partner muss für die Umsetzung dieser Maßnahmen auch finanziell erstmal in Vorleistung treten und trägt auch das volle Erfolgsrisiko: Wenn die Ergebnisse nicht oder nur teilweise erreicht oder die Nebenbedingungen

verletzt werden, gibt es auch keine (oder nur reduzierte) Auszahlungen. Durch diese Konstellation hat der Partner einen klaren Anreiz, die Ergebnisse nicht nur vollständig (Effektivität), sondern auch auf die kostengünstigste Art und Weise zu erreichen (Effizienz), denn jede Zieluntererfüllung und alle Mehrkosten gehen auf seine eigene Rechnung.

Die Geber haben den Vorteil, dass sie nur für tatsächlich eingetretene Ergebnisse zahlen müssen.

Vorhaben sind, müssen sie gewisse Qualitätsmerkmale erfüllen. Dazu gehört, dass sie eindeutig definiert und transparent sowie nachvollziehbar messbar sind. Weiterhin muss der Zeitraum für die Erreichung der verabredeten Ergebnisse eindeutig spezifiziert sein. Je höher die Wirkungsebene der Ergebnisindikatoren, desto komplexer gestaltet sich in der Regel deren Messbarkeit und der Aufwand, der für die Verifizierung der Ergebnisse betrieben werden muss.

Vor der Durchführung des Vorhabens muss außerdem festgelegt werden, zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Methoden die erreichten Ergebnisse nachgehalten werden. Weiterhin muss geklärt sein, wer für die Messung der vereinbarten Ergebnisse zuständig ist und damit die Entscheidungsgrundlage für die zugehörige Mittelauszahlung herstellt.



Beispiel 1: REM – Länderkomponente Brasilien Accre/ ergebnisbasierte Finanzierung von Klimaschutz



Durch Waldzerstörung freigesetzte Treibhausgase stellen eine der weltweit größten Emissionsquellen dar. Die Entwaldung insbesondere in tropischen Regionen setzt innerhalb sehr kurzer Zeit hohe CO₂-Mengen frei. Deshalb kommt dem Walderhalt eine Schlüsselrolle im Klimaschutz zu. Um den Klimaschutz durch Walderhalt voranzutreiben, haben die Vereinten Nationen das Konzept REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) in ihrer Klimarahmenkonvention verankert. Mit dem Programm REDD Early Movers (REM) unterstützt Deutschland REDD-Pioniere, die sich bereits eigenverantwortlich in Richtung Klimaschutz bewegen. Durch Kompensationszahlungen für messbare und unabhängig verifizierbare CO₂-Emissionsminderungen werden Klimaschutzleistungen der Early Movers vergütet. Eine gerechte Verteilung der Gelder (Benefit Sharing) begünstigt die nachhaltige Entwicklung zugunsten von Kleinbauern sowie von im und vom Wald lebenden Bevölkerungsgruppen. Im brasilianischen Bundesstaat Acre vergütet die KfW eingesparte Emissionen auf Grundlage einer historischen Baseline der Entwaldung. Dafür werden die Daten des brasilianischen Überwachungssystems PRODES herangezogen und von einem unabhängigen wissenschaftlichen Komitee regelmäßig ausgewertet. CO₂-Einsparungen werden dann nach einer vereinbarten Pauschale vergütet.

Auszahlung basierend auf Indikatoren

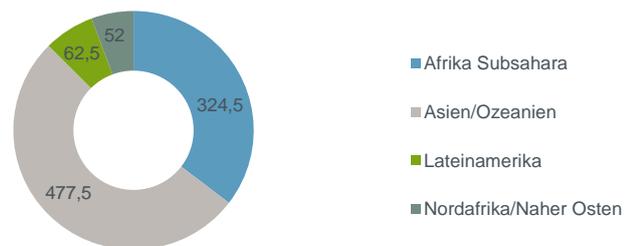
Durch sogenannte zahlungsrelevante Indikatoren (Disbursement-linked Indicators – DLI) wird gemessen, inwieweit die vorab vereinbarten Ergebnisse erreicht wurden. Die Indikatoren können auf unterschiedlichen Ebenen der Wirkungsmatrix angesiedelt sein. So können sowohl die unmittelbaren Outputs einer Maßnahme (z. B. die Anzahl der durchgeführten Impfungen oder der gebauten Schulen) als auch die Outcomes (z. B. die Anzahl qualifizierter Absolventen und Absolventinnen oder die Regenwaldfläche, die vor Abholzung geschützt wurde) honoriert werden. Die Indikatoren können auch auf die durch ein bestimmtes Vorhaben intendierten längerfristigen entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) abstellen, z. B. Fortschritte bei der nachhaltigkeitsgerechten Transformation der Wirtschaft oder der Erreichung einzelner SDGs.

Da die vereinbarten Ergebnisindikatoren von grundlegender Bedeutung für Auszahlungsentscheidungen bei EBA-

Für welche Art von Ländern und Ergebnissen eignen sich ergebnisbasierte Ansätze?

Ob sich ein ergebnisbasierter Ansatz für ein bestimmtes Vorhaben in einem bestimmten Länder- und Sektorkontext eignet, hängt von verschiedenen Faktoren ab: Zunächst ist ein hohes Engagement auf Empfängerseite wichtig, da die volle Verantwortung für die Implementierung des Vorhabens und damit für dessen Erfolg beim Projektträger liegt. Auch die Kapazitäten des Projektträgers müssen genau geprüft werden. Idealerweise sollten die Partner hinreichend Kapazitäten aufweisen, um die vereinbarten Ergebnisse auch selbständig zu erreichen. Andernfalls sind technische Unterstüt-

Grafik 2: KfW-Zusagevolumen für EBA nach Region
In Mio. EUR



Quelle: Eigene Darstellung

zungsmaßnahmen erforderlich, die aber ebenfalls voll in der Eigenverantwortung der Partner liegen sollten, um den ergebnisbasierten Ansatz nicht zu unterlaufen.



Beispiel 2: Bildungs-SWAp ESP-FASE – Mosambik



Trotz vieler Fortschritte bleibt Mosambik weiterhin eines der ärmsten Länder der Welt. Gemessen am Human Development Index liegt Mosambik auf den hinteren Plätzen. Die Analphabetenrate ist hoch. Frauen sind überproportional betroffen. Die KfW unterstützt das Bildungsministerium bei Reformen, die im Einklang mit den Sustainable Development Goals (SDG) stehen und eine inklusive und hochwertige Bildung (SDG 4) sowie die Erreichung von Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen (SDG 5) anstreben.

Die Geberfinanzierung ist dabei teilweise an den Nachweis von Ergebnissen gebunden. Dazu gehören die Fertigstellung von Klassenzimmern, die Einstellung von zusätzlichem Personal und die Umsetzung von Empfehlungen aus strategischen Sektorstudien. Die KfW trägt so zur Erweiterung der Kapazitäten und zur Verbesserung der Qualität des Grundbildungsangebots in Mosambik bei. Neben Kindern und Jugendlichen im schulfähigen Alter kommen die Maßnahmen auch Lehrern und Mitarbeitern im Bildungsministerium zugute.

einfachen und hochstandardisierten Maßnahmen erreichbar sind) eingesetzt werden, um die lokalen Umsetzungskapazitäten nicht überzustrapazieren und die finanziellen Risiken für das Partnerland tragbar zu halten. Komplexere Maßnahmen sollten nur mit Partnerländern durchgeführt werden, die auch eine höhere Leistungs- und Risikotragfähigkeit haben.

Unterschiedliche Formen von ergebnisbasierten Ansätzen

Eine zunehmende Anzahl von Entwicklungsakteuren beschäftigt sich mit der Entwicklung und Anwendung von EBA. So haben sich unterschiedliche Ausprägungsformen von EBA entwickelt, die sich vor allem dahingehend unterscheiden, auf welcher Ebene der Wirkungslogik die zahlungsrelevanten Indikatoren angesiedelt sind. Am unteren Ende befinden sich die sogenannten Output Based Aid-Ansätze (z. B. Erstattungs- und Gutscheinsysteme für durchgeführte Impfungen oder betreute Geburten). Am oberen Ende liegen die Development- oder Social-Impact Bonds, bei denen tatsächlich erst die eingetretenen längerfristigen entwicklungspolitischen Wirkungen (beispielsweise niedrigere Prävalenz von Krankheiten oder geringere Säuglings- und Müttersterblichkeitsraten) honoriert werden. Dazwischen gibt es inzwischen ein breites Spektrum von Ansätzen, die einem ähnlichen Prinzip folgen und mit unterschiedlichsten Begriffen belegt werden, wie z. B. Results-/Performance-Based-Financing, Cash-/Aid-on-Delivery oder

das „Programm for Results“ der Weltbank. Auch die dem Klimaschutz gewidmeten REDD-Programme (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) zählen zu den EBA, da sie die Finanzierung an vermiedene CO₂-Emissionen binden.

Ergebnisbasierte Ansätze im KfW Portfolio

Gegenwärtig fördert die KfW Entwicklungsbank im Auftrag der Bundesregierung 40 laufende EBA-Vorhaben, von denen 13 rein ergebnisbasiert sind und 27 eine oder mehrere ergebnisbasierte Komponenten enthalten.

Insgesamt haben diese Vorhaben ein Fördervolumen von rund 916 Mio. EUR, wovon ca. 735 Mio. EUR erfolgsabhängig ausgezahlt werden.

Die Zahl der Neuzusagen für diesen Finanzierungstyp und das Finanzierungsvolumen haben sich in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt (s. Grafik 1).

Die EBA-Vorhaben verteilen sich auf 4 Weltregionen und 20 Länder (s. Grafik 2). Die geographischen Schwerpunkte liegen in Asien und Subsahara-Afrika, wo zusammen mehr als 85 % des Förderportfolios zugesagt sind. Die restlichen Zusagen verteilen sich auf Lateinamerika und den Nahen Osten/Nordafrika.

Von den 916 Mio. EUR Gesamtfördervolumen entstammen rund 494 Mio. EUR aus dem Bundeshaushalt, während 423 Mio. EUR aus Mitteln finanziert werden, die die KfW am Kapitalmarkt aufgenommen hat. Marktmittel werden hauptsächlich in Asien einge-

Weitere wichtige Kriterien sind die Verfügbarkeit geeigneter Indikatoren, an denen die Ergebnisreichung unabhängig, unzweifelhaft, zeitnah und mit vertretbarem Aufwand gemessen werden kann, sowie eine möglichst einfache und eindeutige Wirkungskette, damit die Ergebnisreichung für die Partner nicht zum Glücksspiel wird, sondern auch substantiell beeinflussbar ist.

Ergebnisbasierte Ansätze sind sehr flexibel einsetzbar. In ärmeren Entwicklungsländern sollten sie eher auf der Ebene von Outputs (die mit

Grafik 3: KfW-Zusagevolumen für EBA nach Schwerpunkten
In Mio. EUR



Quelle: Eigene Darstellung

setzt und machen dort knapp 90 % der Förderzusagen für ergebnisbasierte Vorhaben aus.

Bis auf drei Vorhaben beinhalten alle EBA-Vorhaben Armutsbekämpfung als Haupt- oder Nebenziel. Rund drei Viertel leisten außerdem einen Beitrag zur Gleichberechtigung der Geschlechter.

Mit 17 laufenden Vorhaben sind die meisten Vorhaben im Gesundheitssektor angesiedelt. Gemessen am Fördervolumen liegt der Gesundheitssektor jedoch nur auf Platz drei hinter dem Energie- und dem Bildungssektor (vgl. Grafik 3).



Beispiel 3: Water Service Trust Fund – Kenia



Bewohnerinnen und Bewohner der ärmeren Viertel in kenianischen Städten haben häufig keinen Zugang zu einer angemessenen Trinkwasserversorgung und zu Sanitäreinrichtungen. Einerseits fehlt es den kenianischen Wasserversorgern an finanziellen Mitteln und Know-how, andererseits existierten auch kaum Anreize, diese oft informellen Siedlungen zu versorgen. Aus diesem Grund hat die kenianische Regierung den Water Services Trust Fund (WSTF) ins Leben gerufen. Gemeinsam mit anderen Gebern hat Deutschland den WSTF von Beginn an unterstützt.

Neben klassischen Investitionsvorhaben und begleitenden Sensibilisierungskampagnen, wird seit neuestem auch eine nachfrageorientierte, ergebnisbasierte Komponente aus dem WSTF pilotiert. Dabei finanzieren Wasserversorger Investitionen über Eigenkapital und Bankdarlehen zunächst vor. Erst nach der erfolgreichen Umsetzung erstattet der WSTF einen Teil der Investitionskosten und senkt damit die Verschuldung. Die Wasserversorger nehmen in der Regel zum ersten Mal einen privaten Bankkredit auf. Ein wichtiger Schritt auf dem Weg in die finanzielle Eigenständigkeit, bei dem sie eng vom Trust Fund begleitet werden.

Die sektoralen Schwerpunkte der ergebnisbasierten Vorhaben unterscheiden sich nach Region. In Latein-

amerika konzentrieren sich EBA-Vorhaben auf Umwelt- und Klimaschutz. In Subsahara-Afrika und Asien werden hauptsächlich Vorhaben im Gesundheitssektor durchgeführt. In Nordafrika und dem Nahen Osten liegt der Schwerpunkt sowohl auf Gesundheit als auch auf Dezentralisierung/Kommunalentwicklung.

Chancen und Herausforderungen

Aus den bisherigen Umsetzungserfahrungen der KfW und anderer Geber mit ergebnisbasierten Vorhaben lassen sich einige typische Chancen und Herausforderungen ableiten:

- Die Bereitschaft, ergebnisbasierte Finanzierungsmodalitäten einzusetzen, ist ein guter Proxy-Indikator für Leistungs- und Reformwillen der Partner.
- Durch die Transparenz bei der Beurteilung des Erfolgs des Vorhabens kann das Vertrauen auf Seiten der Zielgruppe in die Institutionen der Partnerregierung gestärkt werden.
- Indikatoren auf der Output oder Outcome-Ebene sind wegen der kürzeren Wirkungskette meist leichter realisierbar als solche, die auf der Impact-Ebene ansetzen.
- Es ist beim Programmdesign wichtig, von Anfang an auf Einfachheit und Eindeutigkeit zu achten, damit die potenziellen Effizienzvorteile von EBA nicht durch komplexe Strukturen und langwierige Diskussionen relativiert werden.
- Auch die ex ante Festlegung einer angemessenen Erfolgsprämie (pro erreichter Ergebniseinheit), die einerseits hinreichende finanzielle Anreize für den Partner bietet und andererseits einen effizienten Mitteleinsatz sichert, ist kein einfaches Unterfangen.
- Der Mechanismus eignet sich besonders für fortgeschrittene und leistungsfähige Entwicklungsländer. Ärmere Länder haben oft Schwierigkeiten mit der erforderlichen Vorfinanzierung der Maßnahmen und tragen aufgrund schwächerer Umsetzungsstrukturen auch ein höheres Risiko zu scheitern. Über verschiedene Vehikel können ärmere Länder vonseiten der

Geber bei der Vorfinanzierung unterstützt werden.

- Die Unsicherheit über die Höhe (und ggf. auch den Zeitpunkt) der Zahlungen ist für die Budgetplanung der Geber und der Empfänger eine erhebliche Herausforderung.
- Aus Gebersicht ist die Modalität auch deshalb attraktiv, weil die Geber nur für eingetretene Ergebnisse zahlen müssen (kein Misserfolgsrisiko) und sie schon vor Durchführungsbeginn exakt wissen, wieviel Mittel sie pro Ergebniseinheit aufbringen müssen (das finanzielle Risiko, aber auch die finanziellen Chancen liegen ausschließlich beim Partner).



Beispiel 4: Distriktentwicklungsfond – Ghana



In Ghana erfolgt die Bereitstellung von Gebermitteln für armuts- und entwicklungsorientierte kommunale Dienstleistungen (beispielsweise in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Transport) teilweise ergebnisbasiert. Alle Kommunalverwaltungen werden jährlich anhand von festgelegten Indikatoren bewertet (anhand ihrer Transparenz, Offenheit und Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, der Qualität ihrer Planungssysteme usw.). Die Erreichung bestimmter Performance-Zielwerte wird mit Zahlungen aus einem Multi-Geber-Korb (Responsiveness Factor Grant) belohnt. Bei schlechtem Abschneiden in zahlungsrelevanten Bereichen werden (verpflichtend) capacity building Maßnahmen durchgeführt. So konnten die Leistungen der Kommunalverwaltungen nicht nur in Bezug auf die Bereitstellung von Basisdienstleistungen, sondern auch bezüglich Effizienz und Rechenschaftspflicht spürbar verbessert werden. Basierend auf den positiven Erfahrungen hat sich Ghana nun entschlossen, diese Finanzierungsmodalität in den nationalen Fiskaltransfermechanismus zu integrieren.

Fazit: Potential für einen breiteren Einsatz in der EZ

Zusammenfassend sind ergebnisbasierte Ansätze grundsätzlich eine sinnvolle und interessante Ergänzung zu den klassischen Finanzierungsinstrumenten der EZ. EBA ermöglichen eine sehr weitgehende Umsetzung der Prinzipien der Paris-Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe (ownership, managing for results, alignment, harmonization, mutual accountability).

Sie sind sehr flexibel einsetzbar (von der einfachen Finanzierung durchgeführter Impfungen bis hin zu Antikorruptionsinitiativen und ganzen Nachhaltigkeitsstrategien). EBA sind keine Allzweckwaffe; es bedarf bestimmter Voraussetzungen, um sie sinnvoll einsetzen zu können. Aber das Potenzial für die Nutzung dieser Finanzierungsmodalität ist in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit noch bei weitem nicht ausgeschöpft.



Beispiel 5: Ergebnisorientierte Finanzierung von Mütter- und Neugeborenen-gesundheit – Malawi



Früher waren Entbindungen in Krankenhäusern oder Gesundheitsstationen in Malawi eher selten. Um die Zahl sicherer Geburten zu erhöhen und die Qualität der Gesundheitsdienstleistungen hinsichtlich Mütter- und Neugeborenen-gesundheit zu verbessern, hat die KfW ein Vorhaben finanziert, das sich auf performancebasierte Zahlungen sowohl auf Angebots- als auch auf Nachfrageseite stützt. So erhielten Gesundheitseinrichtungen bei Erreichen bestimmter Ziele oder Leistungen finanzielle „Belohnungen“. Diese Leistungen bzw. Ziele waren sowohl mit verbesserter Qualität als auch mit einer erhöhten Anzahl von erbrachten Leistungen verknüpft. Die Auswertung erfolgte vierteljährlich. Außerdem wurde jährlich eine Anpassung der zahlungsrelevanten Ziele/Leistungen vorgenommen.

Nachfrageseitig wurden sogenannte cash transfer cards an schwangere Frauen verteilt, die in eine registrierte Einrichtung kommen. Damit hatten Frauen Anspruch auf einen Beitrag zu Transportkosten sowie auf einen Pauschalbetrag für die Zeit, die sie aufgrund der Geburt und Nachsorge in der Einrichtung verbrachten. Die Erstattung der von den Gesundheitsdienstleistern vorfinanzierten Patientenkosten erfolgt über die Cash Transfer Cards erst nach der Behandlung und in Abhängigkeit von der Zahl der durchgeführten Behandlungen.



Fotos

KfW-Bildarchiv: S. 01: Fotograf v.l.n.r.: photothek.net, Dawin Meckel, Rendel Freude; S. 02: Rüdiger Nehmzow; S. 03: auslöser-photographie; S. 04: Rolf Obertreis, Bernhard Schurian; S. 05: Jonas Wresch



Kontakt

KfW Bankengruppe
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431 -0
Telefax 069 7431 -2944
info@kfw-entwicklungsbank.de
www.kfw.de