

# »» Ergebnisbasierte Ansätze in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Nr. 42, 17. November 2016



Autor: Dr. Niels Kemper  
Redaktion: Simone Sieler

Traditionell werden Entwicklungsprojekte kostenanteilig von Gebern mitfinanziert. Der Geldfluss erfolgt im Gleichschritt mit der Implementierung des Vorhabens, bei Investitionen also beispielsweise in Abhängigkeit vom Baufortschritt. Die entwicklungspolitischen Wirkungen treten bei diesem Vorhabentyp in der Regel erst ein, wenn die Investition fertiggestellt ist und in Betrieb geht, die verfügbaren Mittel daher schon überwiegend oder gänzlich verausgabt sind.

An diesem Modus gab es in der Vergangenheit verschiedentlich Kritik:

- Bei dieser Kostenerstattungslogik gäbe es für die Partner kaum Anreize für einen effizienten und nachhaltigen Einsatz von Mitteln (Effizienzgewinne führen primär dazu, dass die Geber weniger Geld aufbringen müssen – die lokalen Partner profitieren allenfalls indirekt davon).
- Die Geber würden sich aufgrund der wahrgenommenen Mitverantwortung für den ordnungsgemäßen Mitteleinsatz zu stark in die Projektimplementierung einmischen und dadurch tendenziell die Eigeninitiative der Partner verdrängen (geringe ownership). Manchen Partnerländern käme das Geberengagement sogar sehr gelegen (Entwicklung einer Nehmermentalität).

## **Ergebnisbasierte Ansätze: Geber zahlen erst, wenn Wirkungen eingetreten sind**

Obwohl diese Kritik durchaus kontrovers diskutiert wurde und es innerhalb von klassischen Projektfinanzierungen durchaus Möglichkeiten gibt, entsprechende negative Effekte zu vermeiden, hat die internationale Diskussion über eine stärkere Ergebnis- und Wirkungsorientierung der EZ verstärkt ab Anfang des Jahrtausends zur Entwicklung von Förderansätzen geführt, die einer grundsätzlich anderen Auszahlungslogik folgen, sogenannte „Ergebnisbasierte Ansätze“ (EBA). Diese Ansätze zeichnen sich dadurch aus, dass nicht Kosten erstattet sondern Ergebnisse honoriert werden. Die Geber vereinbaren mit den Partnern ex-ante wieviel

Geld pro eingetretener „Ergebniseinheit“ erstattet wird. Die Partner sind in der alleinigen Verantwortung dafür, die Ergebnisse zu erreichen (Ownership) und sie haben einen klaren Anreiz, dies auf dem kostengünstigsten Weg zu tun (Effizienz), weil sie dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil erzielen können. Aus Gebersicht hat dieser Modus den klaren Vorteil, dass der Projekterfolg garantiert ist: Geber zahlen nur für erbrachte Ergebnisse.

## **Unterschiedliche Formen von EBAs**

Inzwischen haben sich unterschiedliche Ausprägungen von ergebnisbasierten Ansätzen entwickelt. Sie unterscheiden sich vor allem dahingehend, auf welcher Ebene der Wirkungskette das Instrument ansetzt. Am unteren Ende befinden sich die sogenannten „Output Based Aid“- Ansätze. Hierunter fallen 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 Wirkungen (beispielsweise niedrigere Prävalenz von Krankheiten oder geringere Säuglings- und Müttersterblichkeitsraten) honoriert werden. Dazwischen gibt es inzwischen ein breites Spektrum von Ansätzen und Instrumenten, die einem ähnlichen Prinzip folgen und mit unterschiedlichsten Begriffen belegt werden, wie z.B. Results-/Performance-Based-Financing, Cash-/Aid-on-Delivery, Policy Based Lending (honoriert Politikreformen) 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 CO<sub>2</sub>-Emissionen binden.

## **„Lessons Learnt“ aus der EBA-Praxis**

Bisher liegen zwar erst wenige robuste Evaluierungen, aber dafür eine ganze Reihe von Praxiserfahrungen aus Verhandlungen und Pilotvorhaben vor, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Es ist in vielen Fällen schwieriger als gedacht, eindeutige, objektiv und zeitnah messbare Indikatoren für die Ergebnis-erreichung zu formulieren. Hieran hängt aber das ganze Instrument.
- Die Festlegung einer „fairen“ Erfolgsprämie, die einerseits einen hinreichenden Anreiz für Partneranstrengungen darstellt und andererseits einen effizienten Mitteleinsatz sichert, ist komplex.
- Insbesondere ärmere Entwicklungsländer tun sich schwer, die Projektkosten bis zur (unsicheren) Erfolgsprämienzahlung vorzufinanzieren und die Projekte -ohne externe Unterstützung- zu implementieren.
- Kritisiert wird auch, dass EBAs – im Unterschied zu klassischen Finanzierungsinstrumenten- das Erfolgsrisiko vollständig auf die Partnerregierungen abwälzen.
- Geber tun sich schwer, die Durchführungsverantwortung ganz an die Partner abzugeben – Sie sind nicht nur am Ergebnis sondern auch an den Umständen der Ergebniserreichung (z.B. Umwelt-/Sozialstandards) interessiert.
- Die Unsicherheit über Zeitpunkt und Höhe der Zahlung der Erfolgsprämie ist für die Budgetplanungssysteme der Geber und Empfänger gleichermaßen eine erhebliche Herausforderung.

## **Fazit: Kein Allheilmittel aber Raum für breiteren Einsatz in der internationalen EZ**

EBAs sind eine interessante Erweiterung des Finanzierungsinstrumentariums in der EZ. Vorliegende Erfahrungen zeigen, dass die Konzeption und Umsetzung von EBAs schnell sehr komplex werden und den erwarteten Effizienzgewinn dadurch erheblich beeinträchtigen kann. EBAs die an unteren Ebenen der Wirkungskette ansetzen sind i.d.R. einfacher zu implementieren als solche die auf Impact-Ebene ansetzen. Insgesamt erscheint das Potenzial für den Einsatz von EBAs (und auch den Einsatz von ergebnisbasierten Elementen innerhalb klassischer Projektfinanzierungen) in der EZ aber noch lange nicht ausgeschöpft. ■