



Infobrief

Ergebnisorientierte Finanzierungsmodelle in der Entwicklungszusammenarbeit

Helmut Goeser

Ergebnisorientierte Finanzierungsmodelle in der Entwicklungszusammenarbeit

Verfasser: Helmut Goeser
Aktenzeichen: WD 5 – 3010 - 046/11
Abschluss der Arbeit: 25.02.2011, aktualisiert am 17.03.2011
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Technologie, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Tourismus

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Grundlagen des Results-Based Financing (RBF) | 5 |
| 3. | Definition verschiedener RBF-Modalitäten | 6 |
| 3.1. | Conditional Cash Transfer (CCT) | 6 |
| 3.2. | Performance-Based Financing (PBF) | 7 |
| 3.3. | Performance-Based Contracting (PBC) | 7 |
| 3.4. | Pay for Performance (P4P) | 8 |
| 3.5. | Output-based aid (OBA) | 9 |
| 3.6. | Cash on Delivery (CoD) | 10 |
| 3.7. | MDG Contract / Allgemeine Budgethilfe der EU | 10 |
| 3.8. | Program for Results Lending (P4R) | 11 |
| 4. | Bisherige Erfahrungen mit RBF | 12 |
| 5. | Fazit | 13 |

1. Einleitung

Ergebnisorientiertes Management in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist eines der Leitmotive der Paris-Erklärung des Hochrangigen Forums über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005¹. Dort haben sich Geber und Empfänger der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) auf Verfahren geeinigt, mit denen die Rechenschaftspflichten von Geber- und Partnerländern gegenüber ihren jeweiligen Bürgern und Parlamenten im Hinblick auf ihre Entwicklungspolitiken, -strategien und -ergebnisse besser erfüllt werden können. Seither sind die Planungsinstrumente in der bi- und multilateralen EZ der OECD-Mitglieder unter dem Sammelbegriff „**Results based Management**“ (RBM) bereits weitgehend auf die Festlegung von Indikatoren für die erwarteten Ergebnisse umgestellt worden. Planung von Projekten und Programmen wie auch von allgemeinen und Sektor-Budgethilfen sind auf die erwarteten Resultate und die zielführenden Wirkungsketten ausgerichtet worden. Partnerländern, die an der erweiterten Kreditfazilität (ECF) für einkommens- und strukturschwache Länder teilhaben wollen, hat der Internationale Währungsfonds (IWF) neue Verfahren zu Haushaltsaufstellung und -vollzug auf Basis ergebnisorientierter Programmbudgets auferlegt. Wo die öffentlichen Haushalte größtenteils extern finanziert sind, schlägt sich dies in groß angelegten Reformen des öffentlichen Finanzwesens und Umstrukturierungen der in Partnerländern zuständigen Behörden nieder.

Ist die Umstellung von Planung, Durchführung, Monitoring und Evaluation auf Ergebnis-Indikatoren im Bereich der bilateralen und multilateralen EZ schon weitestgehend entwicklungspolitische Praxis, so sind die **Zahlungsmodalitäten** von den Folgeprozessen der Paris-Erklärung bislang nicht erfasst. Zwar gilt die Verpflichtung der Geber zur Verknüpfung der Finanzierung mit einem „einheitlichen Spektrum von Bedingungen und/oder einem überschaubaren Komplex von Indikatoren“, verbunden mit einem „gemeinsamen, organisatorisch straffen Rahmen, der auf dauerhafte Ergebnisse abgestellt ist“; auch wird auf gemeinsame Vorkehrungen für Planung, Finanzierung, Monitoring, und Evaluierung hingearbeitet. Doch ist bislang keine Verbindung dieser Bemühungen mit der Gestaltung der Zahlungsströme erkennbar. Auch der Evaluierungsbericht zur ersten Umsetzungsphase der Paris-Erklärung enthält hierzu keine Empfehlungen, obwohl an verschiedenen Stellen vom Risiko der Entkoppelung der normalerweise zeitlich festgelegten Tranchen von den erzielten Fortschritten die Rede ist (Wood et.al, 2008).

Unter dem Sammelbegriff „**Results Based Financing** (RBF)“ sind in den USA seit Mitte der 90er Jahre eine Reihe von neuen – an Modelle der Privatwirtschaft angelehnte – Instrumenten entwickelt worden, mit denen die ergebnisorientierte Finanzierung Eckpfeiler des ergebnisorientierten Managements wird. Als bisher weitestgehender Vorschlag wurde „Cash on Delivery“ (CoD) lanciert, bei dem sich die Geber auf die Zahlung von Prämien für das Erreichen bestimmter Ergebnisse zurückziehen und es den Empfängern weitestgehend selbst überlassen, wie sie diese erreichen². Im vorliegendem Infobrief wird dieser Vorschlag zusammen mit anderen RBF-

1 Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, abrufbar unter: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

2 CoD wird seit 2006 vom Center for Global Development (CGD) propagiert, das USAID und Weltbank nahe steht. Neben diesen Institutionen haben lt. CGD die schwedische und die deutsche Regierung Absichten bekundet, CoD in Pilotvorhaben zur erproben. Die Konservative Partei im Vereinigten Königreich will die CoD-Modalität in der britischen EZ etablieren. (vgl. www.conservatives.com/News/Speeches/2009/07/David_Cameron_One_World_Conservatism.aspx und http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/codaid)

Instrumenten dargestellt und – soweit sie dokumentiert sind – die bisherigen Erfahrungen mit diesen Instrumenten zusammengefasst.

2. Grundlagen des Results-Based Financing (RBF)

Jedes der zur Gruppe der RBF zählenden Finanzierungskonzepte kann prinzipiell in jedem Sektor und in jedem Land eingesetzt werden. In Gestalt einheitlicher Ansätze sind sie bislang weit überwiegend im Gesundheitswesen und nur ansatzweise in den Bereichen Grundbildung und Infrastruktur/Daseinsfürsorge anzutreffen (Mummsen et al., 2010). Häufig werden aber RBF auf Komponenten traditioneller Projekt- oder Programmansätze oder im Rahmen von Budgethilfen angewandt, ohne dass dies aus der Betitelung unmittelbar ersichtlich ist.

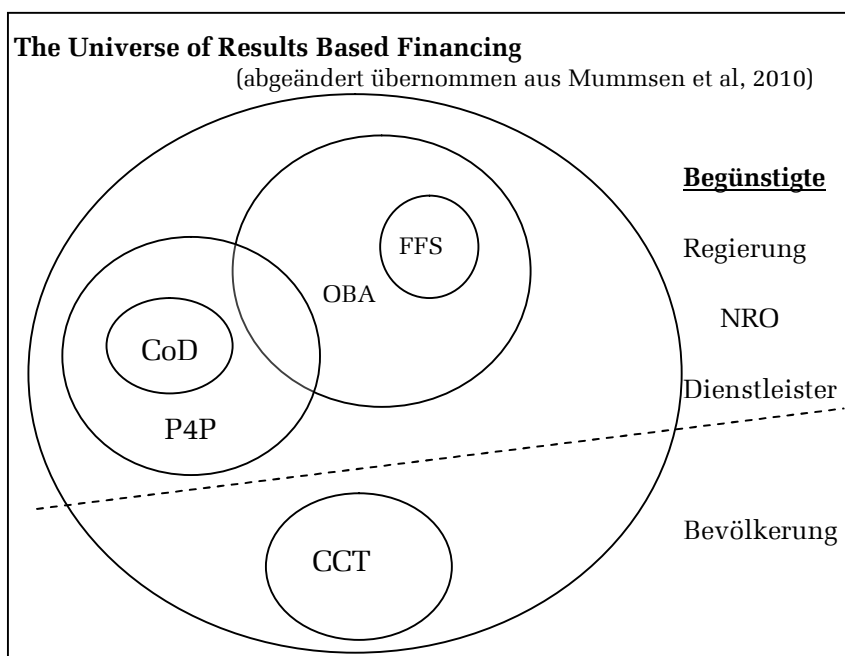
Alle Instrumente aus der Familie der ergebnisbasierten Finanzierung haben die Bindung von Zahlungen an vorher bestimmte Ergebnisse gemein. Die Unterschiede finden sich auf Interventionebene. In nachfrageorientierten Programmen richten sich die Instrumente an individuelle Begünstigte oder an Gruppen von Nutznießern (z. B. Prämien für regelmäßigen Schulbesuch oder Vorsorgeuntersuchungen). In angebotsorientierten Programmen werden von staatlichen Organisationen oder von Nichtregierungsorganisationen erbrachte Ergebnisse entgolten (z. B. Durchführung von Impfprogrammen, Wasseranschlüsse in Wohnvierteln). Innerhalb von Sektorprogrammen werden häufig verschiedene RBF-Instrumente miteinander oder mit traditionellen Modalitäten der input-orientierten Förderung kombiniert.

Grundsätzlich ist jedes Programm, in welchem das Erbringen eines oder mehrerer Resultate mit finanziellen oder anderen Vergütungen gegen Leistungsnachweis honoriert wird – sei es in Gestalt von Anreizen oder in Form der Maßnahmenfinanzierung – der Gruppe der RBF zuzuordnen. Zahlungen oder andere Vergütungen im Rahmen von RBF werden nicht für laufende Ausgaben verwendet. Input-orientierte Investitionen wie z. B. Ausbildungsmaßnahmen oder Materiallieferungen werden – falls nötig – in abgetrennten Tranchen (up-front-investments) finanziert.

In der RBF-Modalität werden Zahlungen erst dann veranlasst, wenn das Vorliegen befriedigender Ergebnisse oder Leistungen verifiziert ist. Dies wird in einigen Fällen durch eine neutrale dritte Instanz geleistet. Die Definition der erwarteten Ergebnisse und ihrer Honorierung ist Gegenstand von Verträgen zwischen Gebern und Empfängern (Leistungserbringern). Diese Vereinbarungen können Modalitäten der Zusammenarbeit im Programmverlauf und des Monitoring enthalten, wie auch zweckmäßige Schritte und Zwischenziele auf dem Weg zu den erwarteten Ergebnissen.

3. Definition verschiedener RBF-Modalitäten

Die nachfolgend vorgestellten Modalitäten sind sämtlich in den USA entstanden und noch relativ jung, so dass sich bislang keine deutschsprachigen Synonyme finden. Erschwert wird das Verständnis dadurch, dass sich unter den aus dem „business speech“ entlehnten Labels miteinander eng verwandte Produkte finden, in denen aber Begriffe wie „performance“, „results“, „cash“ mit unterschiedlichen Bedeutungen versehen sein können. So kann „cash“ in einem Fall Naturalleistungen („Conditional Cash Transfer“, CCT) beinhalten, bei „Cash on Delivery“ ist dies ausgeschlossen. „Performance“ und „results“ werden meist synonym verwendet. Bei „Performance Based Financing“ sind sie aber enger definiert als unter den anderen Labels. Insgesamt gestaltet sich der Instrumenteneinsatz in der Praxis weniger trennscharf³ als in der theoretischen Klassifizierung.



„Performance“ und „results“ werden meist synonym verwendet. Bei „Performance Based Financing“ sind sie aber enger definiert als unter den anderen Labels. Insgesamt gestaltet sich der Instrumenteneinsatz in der Praxis weniger trennscharf³ als in der theoretischen Klassifizierung.

3.1. Conditional Cash Transfer (CCT)

In der Definition der Weltbank⁴, die das Instrument häufig einsetzt, bestehen CCT in direkten Zuwendungen von Bargeld an arme Familien auf Grundlage von Vereinbarungen zwischen öffentlichen Instanzen und Individuen, in denen die Zahlung an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft ist (z. B. regelmäßiger Schulbesuch oder Vorsorgeuntersuchungen der Kinder). CCT sollen doppelt wirken: Mit dem Geldtransfer werden akute finanzielle Notlagen der in extremer Armut lebenden Menschen gemildert, die Konditionalitäten begünstigen langfristige Investitionen in Humankapital (Lindert, 2005).

Die CCT-Modalität setzt auf der Nachfrageseite an. Die Anreize zur Änderung eines Verhaltens werden ausschließlich oder zumindest in erster Linie bei den Nutznießern gesetzt, nicht bei staatlichen Dienstleistern oder Nichtregierungsorganisationen (NRO). Über bessere Auslastung und erhöhte Einnahmen sollen aber indirekt Effektivität und Effizienz der genutzten Einrichtungen auf der Angebotsseite gesteigert werden.

³ Auch die Unterscheidung zwischen „Output“ und „Outcome“ wirkt zuweilen akademisch. So lässt sich die Zahl erreichter Schulabschlüsse je nach Blickwinkel als Output der geförderten Bildungseinrichtung oder auch als Outcome der den Eltern gewährten Anreize für die Einschulung ihrer Kinder verbuchen. Sobald beide Ebenen parallel gefördert werden, stößt die Zurechenbarkeit an Grenzen.

⁴ S. u.a. Fiszbein et al, 2009.

CCT-Systeme sind output-orientiert, d. h. die Wirkung (Outcome) einer Vorsorgeuntersuchung auf die Reduzierung der Kindersterblichkeit wird unterstellt und im Monitoring nicht eigens gemessen. Die erwarteten Ergebnisse werden in Form von Teilnahme der Begünstigten an den betreffenden Programmen und Befolgen der vereinbarten Verhaltensregeln (z. B. drei Vorsorgeuntersuchungen in fünf Jahren, täglicher Schulbesuch) definiert. Verschiedentlich werden anstelle von Barzahlungen auch Gutscheinsysteme eingesetzt. Häufig werden in akuten Notlagen Barmittel-Transfers durch Naturalleistungen wie Nahrungsmittelpakete ersetzt. Verschiedentlich werden in CCT-Ansätzen auch angebotsseitig Anreize gesetzt, etwa bei der Einwerbung von Teilnehmern am jeweiligen Programm, womit ein fließender Übergang zum P4P-System entsteht (vgl. Kap. 3.4).

3.2. Performance-Based Financing (PBF)

PBF beschreibt eine Form von output-orientierter RBF, die sich an die Dienstleister richtet. Sie sieht **ausschließlich monetäre Vergütungen vor, die auf Grundlage festgelegter Gebühren** für einzelne Dienstleistungen bemessen werden (fees for services)⁵, und bei denen die Zahlung von der Qualität der geleisteten Dienste abhängig gemacht wird. Die Kriterien sind i.d.R. in Protokollen festgelegt, welche den jeweiligen Prozess bzw. seine Wirkungen beschreiben. Die Höhe der Zahlungen richtet sich auch nach dem Grad der Erfüllung von vorher vertraglich festgelegten Qualitätskriterien bezogen auf die zu honorierenden Dienstleistungen oder auch auf deren Wirkungen. Mit den Zahlungen werden die Kosten der jeweiligen Dienstleistung abgedeckt. Darüber hinausgehende monetäre Anreize sind nicht Bestandteil dieses Instruments. Im Wesentlichen hat PBF den Charakter eines „contracting-in“, d. h. die von mehreren (staatlichen) Akteuren innerhalb eines Programms zu erbringenden Leistungen werden mittels Verträgen definiert und gesteuert. Dabei gehen die Finanziere davon aus, dass das Interesse der programmteiligen Institutionen am Programmserfolg mit dem Anteil der auf diese Weise eingeworbenen Mittel im Verhältnis zu den fixen Budgetansätzen wächst.

3.3. Performance-Based Contracting (PBC)

PBC bezeichnet einen Typus von Verträgen über die Ausführung bestimmter Aufgaben, in denen ein Festpreis für die zu erbringende Leistung eine variable Komponente enthält. Diese macht die Höhe der Zahlung von einer Qualitätsbewertung der erbrachten Leistungen abhängig. Üblich sind Abzüge oder Boni in Höhe von ca. 5 % des Leistungswerts. Honoriert werden nicht einzelne Dienstleistungen (Dorfbesuche, Seminare), sondern die Programmrealisierung in einem bestimmten Bereich oder einer Region (Erosionsschutzmaßnahmen). Den Vertragsnehmern bleibt die Verteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen Aktivitäten weitestgehend überlassen (Donaldson 2000).

Diese RBF-Kategorie wird meist in der Kooperation offizieller EZ mit nationalen oder internationalen NRO im Sinne eines „contracting-out“ von Programmteilen angewandt.

5 <http://performancebasedfinancing.wordpress.com/>

3.4. Pay for Performance (P4P)⁶

Die Idee, Zahlungen mit dem Erreichen bestimmter Leistungskriterien zu konditionieren, ist in amerikanischen und britischen Krankenversicherungssystemen entstanden und zum Teil etabliert. Auch in der EZ finden sich P4P-schemes fast ausschließlich im Gesundheitssektor. In der Definition der “Working Group on Performance-Based Incentives”⁷ handelt es sich bei P4P um den Transfer von Geld oder Material, der an die Ausführung messbarer Aktionen oder eine vorher festgelegte Leistung gebunden ist⁸. Wie im PBF-Modell ist die P4P-Modalität an staatliche, halbstaatliche oder private Dienstleister adressiert. Anders als dort werden nicht die Dienstleistungen selbst finanziert (z. B. Geburtshilfe oder Beratung zur sexuellen Gesundheit), sondern ihre Wirkung honoriert (z. B. Rückgang von Mütter- und Kindersterblichkeit oder der von HIV-Neuinfektionen). Die Financiers erhoffen sich daraus Anreize zur Anhebung der Arbeitsqualität. P4P, zuweilen auch unter den Bezeichnungen “value-based purchasing” oder “Performance Based Payment” geführt, wird daneben auch zur Kostensenkung eingesetzt, etwa durch Abschläge bei Behandlungsfehlern oder Kostenüberschreitungen (z. B. über Patientenbudgets bei integrierten Versorgungsverträgen). Allerdings ergaben die bisherigen Evaluierungen in größeren Gesundheitsversorgungssystemen (Industrieländer) zwar einen bescheidenen Zugewinn bei Wirkungen und Effizienz auf Ebene der Dienstleister, doch werden Kosteneinsparungen weitgehend durch zusätzliche Verwaltungskosten im System absorbiert (Scheffler, 2010).

Durch Finanzierung der Weltbank wurde 2006 im Gesundheitssystem Ruandas ein P4P-System installiert, das den geförderten Einrichtungen Bonuszahlungen für das Erreichen von national einheitlich festgelegten Leistungskriterien gewährt. Für Basisdienste wie Schwangerenberatung und Vorsorgeuntersuchungen bei Kindern konnten sowohl eine höhere Inanspruchnahme als auch höhere Qualität als Wirkung der monetären Anreize nachgewiesen werden. Hochsignifikant war die Höhe der an die Einrichtungen gezahlten Prämien (zwischen 0,09 \$ für einen Besuch in der Schwangerschaftsberatung und 4,95 \$ für eine stationäre Geburt). Da im Referenzszenario ohnehin bereits 95 % der Schwangeren die Beratung aufsuchen, sind die Mitarbeiter mit 9 cent offenbar nicht zu zusätzlichen Anstrengungen zu motivieren, um die restlichen 5 % einzuwerben. Hingegen wurden – zusätzlich zu den Kontakten während der Schwangerschaftsberatungen – eigens Dorf- und Hausbesuche unternommen, um Frauen von den Vorteilen einer Krankenhausgeburt zu überzeugen, welche die Schwangerenberatung nicht besucht hatten. Ergebnis war eine Steigerung bei stationären Geburten um 21,8 %. Die Qualität der angebotenen Dienste hatte sich im Beobachtungszeitraum kaum verbessert, da das Anreizsystem hier breit über insgesamt 16 Indikatoren gestreut war und somit keine spürbaren Anreize bei besonders wirkungsrelevanten Indikatoren, wie Immunisierungen, oder besonders defizitären Diensten bot. Folglich empfiehlt die Evaluierung im Fazit eine höhere und gezielte Gewichtung der Qualitätskriterien. Auch wird geraten, P4P auf diejenigen Dienste zu beschränken die überwiegend im Einflussbereich der Einrichtungen liegen. Faktoren, wie die Entscheidung der Mütter, die Schwangerenberatung oder

⁶ Die in der Literatur gelegentlich verwendeten Begriffe „Performance-Based Payment“ und „Performance-Based Incentives (PBI)“ sind synonym zu P4P.

⁷ Die Arbeitsgruppe ist beim CGD angesiedelt. Sie besteht aus Vertretern von IADB, ADB, Weltbank, USAid, UNDP, WHO, verschiedenen amerikanischen und britischen Universitäten sowie der Bill and Melinda Gates Foundation und anderer im Sektor Gesundheit tätiger NROs. Die Materialien der Working Group sind abrufbar unter: http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/ghprn/workinggroups/performance

Kindesvorsorge regelmäßig in Anspruch zu nehmen oder nicht, sollten hingegen eher in einer CCT-Komponente angesprochen werden (Basinga, et al., 2010).

3.5. Output-based aid (OBA)

Hinter dem von der Weltbank im Rahmen der Private Sector Development Strategy (PSD) im Jahr 2002 lancierten und bereits breit angewandtem Konzept steht die Überzeugung, die flächendeckende Entwicklung grundlegender Dienste der Daseinsvorsorge, wie Erziehung, Gesundheit, Verkehrsinfrastruktur, Telekommunikation, Strom- und Wasserversorgung, und der Anschluss ärmerer Bevölkerungsteile könne am effektivsten und effizientesten durch Einbeziehung bzw. Mobilisierung privaten Kapitals nach Vorbild des in Industrieländern verbreiteten Contracting solcher Dienste an Privatfirmen gelingen (Brook, Smith, 2001). Da die Kosten (fees for service) für große Teile der Bevölkerung in ärmeren Entwicklungsländern oft nicht erschwinglich sind, wird ihre Beteiligung mithilfe von Gutscheinsystemen subventioniert. Der jeweilige Dienstleister soll die Investitionskosten bis zur Erbringung der vereinbarten Leistung (z. B. Wasseranschluss) vorfinanzieren.

Die in OBA-Ansätzen engagierten Geber versprechen sich von dem Modell reduzierte Risiken, da die Vertragspartner ein unmittelbares finanzielles Interesse am Gelingen des jeweiligen Projekts haben. Auch sollen die Teilergebnisse des jeweiligen Vorhabens besser nachvollziehbar sein als in input-orientierten Ansätzen. Bisher zählt das Global Forum on Output Based Aid (GFOBA)⁹ 131 Projekte, davon 75 von der Weltbank mit insgesamt 3,5 Mrd. \$ finanziert. Die meisten Vorhaben sind bisher größtenteils in den Bereichen Infrastruktur (Straßen) und Gesundheitsversorgung angesiedelt.

Die Evaluierung der bis dato von der Weltbank finanzierten OBA-Ansätze (Mummsen et al, 2010), kommt – bei recht positiven Ergebnissen bezüglich Effektivität und Effizienz – zu einer Reihe differenzierter Empfehlungen, die in der künftigen, erweiterten Anwendung berücksichtigt werden sollten:

- Wie weit es gelingt, die vor Ort für die Durchführung zuständigen Körperschaften oder Firmen verstärkt in Leistungsverantwortung zu bringen, ist in hohem Maße von deren Fähigkeit abhängig, in Vorleistung für die Investitionen zu treten. Müssen Vorinvestitionen extern finanziert werden, so sinkt mit dem Geschäftsrisiko der mit der Durchführung beauftragten Vertragsnehmer auch deren Eigenverantwortlichkeit.
- Werden nur die laufenden Kosten eines Systems subventioniert, so bleiben die ärmsten Bevölkerungsteile – auf deren Zugang zur Daseinsvorsorge OBA zugeschnitten ist – häufig ausgeschlossen, da sie Anschlusskosten, Einschreibekosten, Abschluss einer Krankenversicherung etc. oft nicht tragen können.
- Die Mobilisierung privaten Kapitals mithilfe von OBA-Subventionen hängt stark von einem günstigen Umfeld ab (Kreditzugang, Regularien, Erfahrung mit PPP).
- Durch die Vergütung (privat) erbrachter Leistungen internalisiert OBA die Verlaufskontrolle ausschließlich auf Ebene der privatwirtschaftlich organisierten Vertragsnehmer. Das Monitoringsystem sollte aber darüber hinausgehend auch die von Seiten der Partnerregierungen und der Geber zu erbringenden Leistungen erfassen, um deren Verantwortlichkeit für Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes ebenfalls zu unterstreichen.

- OBA bietet gegenüber input-orientierten Hilfen erhebliche Vorteile bezüglich der präzisen Ansprache von Zielgruppen und des raschen Erreichens präzise definierter Output-Ziele. Hingegen ist die Nachhaltigkeit der mit OBA aufgestellten Systeme und ihrer Wirkung noch nicht belegt; teils wegen der verhältnismäßig kurzen Laufzeiten, teils aufgrund des Fehlens eines wirkungsorientierten Monitorings.

3.6. Cash on Delivery (CoD)¹⁰

Der Ansatz wird von seinen Entwicklern als „völlig neue Herangehensweise in der Entwicklungszusammenarbeit“ charakterisiert, zeigt aber eine Reihe von Berührungspunkten mit schon etwas länger bekannten Finanzierungsmodalitäten auf, und soll laut CGD¹¹ eher komplementär als alternativ zu traditionellen Ansätzen eingesetzt werden. Ähnlich wie bei OBA wird prinzipiell nach Erreichen des vereinbarten Resultats bezahlt. Allerdings wird das Prinzip hier auf den staatlichen Sektor angewandt und auf die Wirkungsebene transponiert. Die Regierung des Partnerlandes verpflichtet sich etwa gegenüber dem Geber zur Erhöhung der Einschulungsrate um einen bestimmten Anteil. Sobald dieser erreicht ist, wird die Zahlung der vereinbarten Finanzhilfe fällig. Im Hinblick auf finanzschwache Länder wird aber die Möglichkeit der Finanzierung von Vorlaufinvestitionen in Betracht gezogen. Den Partnern bleibt überlassen, auf welche Weise sie das Ergebnis zustande bringen (hands-off) und unterstreicht damit das „ownership“-Prinzip der Paris-Erklärung. Die Verifizierung der Ergebnisse erfolgt durch eine dritte, unabhängige – wenn auch geberfinanzierte – Instanz. Die Verwendung der Einnahmen aus erfolgreich abgeschlossenen CoD-Arrangements bleibt ebenfalls dem Partner überlassen.

Die Cod-Modalität ist in der Praxis noch nicht erprobt. Vieles spricht dafür, dass über die Erfolgsaussichten des Konzepts dieselben Grundbedingungen entscheiden, die auch für andere RBF-Modelle gelten. So werden sich „ownership“ und die erstrebte Reduktion der Transaktionskosten umso mehr einstellen können, als der jeweilige Partner in der Lage ist, finanzielle und technische Vorleistungen tatsächlich aus eigener Kraft zu erbringen. Je höher der Anteil der Geber an den Vorinvestitionen liegt, desto geringer sind die mit Eigenverantwortlichkeit auszufüllenden Spielräume.

3.7. MDG Contract/Allgemeine Budgethilfe der Europäischen Union

Bereits seit 1999 enthält die allgemeine Budgethilfe der Europäischen Union „outcome conditionalities“, welche die Auszahlung variabler Tranchen an bestimmte Indikatoren der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung binden, wie sie in den Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) der einzelnen Partnerländer verankert sind. Eine von europäischen NRO initiierte Evaluierung (EURODAD, 2008) kommt zu einer recht positiven Beurteilung dieser Modalität und interpretiert die Steigerung der Bildungsausgaben von acht untersuchten Ländern um 31 % und die erreichten Erhöhungen der Einschulungsraten größtenteils als Wirkung dieses Instruments. Einschränkend wird aber angemerkt, dass die Konditionalität nur 3 % der in den Budgethilfen vorgesehenen Summen umfasst, und dies als Anreiz für durchschlagende Politikänderungen noch nicht ausreichend sei. Weiter wird moniert, dass der Prozess mangels Datenzugangs für die betroffene Bevölkerung nicht transparent sei und sich die Zivilgesellschaft nicht in die Auswahl

10 Die gelegentlich in der Literatur gebrauchten Bezeichnungen „CoDAid“, „Aid on Delivery“ sind Synonyme.

11 S. Fn. 2.

und Aushandlung von Indikatoren und Zahlungsentscheidungen einschalten könne. Dennoch unterstützt z. B. OXFAM (Green, 2009) diese Form der ergebnisorientierten Finanzierung. Dementsprechend positiv war die Reaktion auf die im Jahr 2008 vorgenommene Neuregelung der allgemeinen Budgethilfe, in deren variabler Tranche nunmehr die Auszahlung von 15 % der Mittel an Indikatoren gebunden ist, die den Millenniumszielen (MDG) der Vereinten Nationen entsprechen und somit den Gesundheits- und Erziehungssektor besonders herausheben. Des Weiteren können bis zu 15 % der jährlichen Tranchen einbehalten werden, wenn die Fortschritte in der Armutsbekämpfung unzureichend sind. Im Gegenzug zur stringenteren Ausgestaltung der variablen Tranche wurde die Gültigkeit der Zusagen auf sechs Jahre erhöht. Damit will man auch der Forderung der Paris-Erklärung nach erhöhter Vorhersehbarkeit der Mittelzuflüsse nachkommen. Das im CoD-Konzept propagierte „hands-off“-Prinzip, wonach Art und Weise der Realisierung der Millenniumsziele nach Maßgabe der vereinbarten Indikatoren den Partnern überlassen ist, ist in der EU-Budgethilfe Praxis. Dies schließt nicht aus, dass technische Hilfe Dritter in die Realisierung von Programmen zur Realisierung ihrer Armutsbekämpfungsstrategien einfließt.

3.8. Program for Results Lending (P4R)

Im Zuge der sog. Investment Lending Reform hat die Weltbank Ende Februar 2011 ein neues Konzept zur Debatte gestellt, das vor allem auf die Finanzierung von Sektorprogrammen angewandt werden soll, und in dem die Auszahlungen an die Erreichung bestimmter Ergebnisse gebunden sind. Gleichzeitig soll die Technische und Finanzielle Hilfe der Weltbank stärker auf die institutionelle Entwicklung ausgerichtet werden, insbesondere auf die Stärkung der Kapazitäten für das Ergebnis-Monitoring und das Management der Staatsausgaben. Die Bank möchte mit ihrem neuen Konzept die Wirksamkeit ihrer Zahlungen erhöhen und eine Voraussetzung für ein „pooling“ ihrer Programme mit den Interventionen anderer Geber schaffen. P4R soll die beiden herkömmlichen Finanzierungsinstrumente (Investment Lending zur Finanzierung spezifischer Projekte und Development Policy Lending zur Finanzierung politischer und institutioneller Reformen) ergänzen, indem es auf der dazwischen liegenden Ebene angesiedelt wird.

Als Schlüsselemente von P4R sind bislang festgehalten:

- Finanziert werden sektor- oder subsektorbezogene Ausgabenprogramme.
 - Die Auszahlungen erfolgen nach ergebnis- und leistungsbezogenen Indikatoren. Sie sind nicht input-orientiert und erfolgen nicht allein aufgrund einer getätigten Staatsausgabe innerhalb des Programms.
 - Prioritär wird der Auf- und Ausbau der institutionellen Kapazitäten finanziert, die das Partnerland benötigt, um seine Programme erfolgreich durchzuführen.
 - Die sachgerechte Verwendung der Mittel und die Berücksichtigung sozialer und umweltbezogener Risiken der finanzierten Programme sind durch ein enges Monitoring sicherzustellen.
-

In der Anwendung auf andere Partnerländer wären notwendige inputorientierte „up-front investments“ aus den Development Policy Loans (DPL-die Budgethilfe der Weltbank) zu finanzieren, die Programmdurchführung dann im Rahmen der P4R- Modalität. Da die Weltbank bisher über kein auf Sektor-Programme im Sinne der Paris-Erklärung zugeschnittenes Instrument verfügt, kann die Einführung von P4R die Kooperation mit anderen Gebern erheblich erleichtern.

Komplementäre Finanzierungsinstrumente der Weltbank
(aus: Program for Results Lending, The World Bank, 2011)

| <i>Category</i> | <i>Project support lending (SIL)</i> | <i>Program-for-Results lending (P4R)</i> | <i>Policy support lending (DPL)</i> |
|---------------------------|--|--|--|
| Type of operation | Supports specific investment operations | Supports government programs or subprograms | Supports policy and institutional actions |
| Disbursement mechanism | Disburses against specific expenditures that support the operation | Disburses upon achievement of results and performance indicators | Disburses against policy and institutional actions |
| Implementation mechanisms | Bank IL rules and procedures Funds for specific expenditures | Program systems Funds for specific expenditures program | Country policy processes Funds for non-earmarked general budget support |

4. Bisherige Erfahrungen mit RBF

Results Based Management (RBM), wie in der Paris-Erklärung gefordert, ist in der offiziellen Entwicklungshilfe – gerade auch in der deutschen EZ – auf breiter Ebene etabliert (vgl. hierzu Ashoff et al, 2008). Dagegen hat Results Based Financing (RBF) – mit Ausnahme der variablen Tranche in der auf Makro-Ebene ansetzenden allgemeinen Budgethilfe der EU – noch keinen systematischen Eingang in das Instrumentarium gefunden. Allerdings sind, angefangen mit den schon in den 70er Jahren gebräuchlichen „food-for-work“-Komponenten in Programmen der Ernährungssicherung, immer wieder einschlägige Instrumente im Kontext von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit ohne besondere Kennzeichnung eingesetzt worden. Und speziell in den Bereichen Gesundheitsversorgung und Infrastruktur, in denen RBF durch die Interventionen der Weltbank in vielen Ländern gängige Übung geworden ist, treffen Technische und Finanzielle Zusammenarbeit auf Gastlandebene mit ergebnisorientierten Finanzierungsinstrumenten regelmäßig zusammen.

Sind Vorteile des RBF-Instrumentariums bezüglich der präzisen Ansprache von Zielgruppen und der raschen Steigerung von outputs der Einrichtungen speziell auf Ebene von Programmen und Projekten im Bereich der Gesundheitsversorgung nachgewiesen, so sind die zurechenbaren Wirkungen und ihre Nachhaltigkeit noch wenig untersucht.

Die Schlüsselbotschaften einer in diesem Kontext häufig zitierten, von der norwegischen Regierung zusammengestellten Querschnittsanalyse im Bereich Gesundheit (Oxman, Fretheim, 2008), die sich auf Evaluierungen in zehn Ländern stützt (darunter vier Beispiele aus Low and Middle Income Countries) und auf Kinder- und Müttersterblichkeit (Millenniumziele 4 und 5) fokussiert ist¹², scheinen aber auch auf Anwendungen in anderen Sektoren übertragbar:

12 Berücksichtigt sind die Instrumente CCT, P4P und PBC.

-
- Conditional Cash Transfers und andere wirtschaftliche Anreize können die Nutzung präventiver Leistungen erhöhen.
 - Mit finanziellen Anreizen kann auch Einfluss auf die Erhöhung der professionellen Leistungen genommen werden.
 - RBF ist normalerweise Teil eines Pakets von Interventionen, die Wirkungen des Instruments sind nur sehr schwer oder gar nicht isoliert zurechenbar.
 - Die zusammengesetzten Kosten (Anreize, Monitoring, Administration etc.) können recht hoch liegen; die Wirtschaftlichkeit ist bislang nicht nachgewiesen.
 - RBF kann zu unbeabsichtigten Wirkungen und Verhaltensweisen führen, wie Überlistung (gaming), Korruption, Rosinenpicken, dem Auseinanderdriften des Ressourcenzugangs von Armen und Wohlhabenden, zu Abhängigkeit von finanziellen Anreizen, Demoralisierung und Bürokratisierung.
 - RBF kann nur wirtschaftlich sein, wenn die beabsichtigte Wirkung selbst wirtschaftlich ist.
 - Finanzielle Anreize sollten auf Basis eines gemeinsamen Verständnisses des zu lösenden Problems, und ausgerichtet auf die erwünschten Verhaltensweisen und die dahin führende Wirkungskette konzipiert sein.
 - Finanzielle Anreize für Zielgruppen wirken eher im Sinn von kurzfristigen individuellen Verhaltensänderungen.
 - Finanzielle Anreizsysteme bzw. die Mechanismen, die zu verbesserter Leistung von Regierung und Organisationen führen können, sind bislang unklar.
 - RBF-Systeme sollten sehr sorgfältig konzipiert werden, was die gesuchte Wirkungsebene, die Definition der erwarteten Ergebnisse und der Indikatoren, die Art und Bemessung der Anreize sowie die Gewichtung zwischen ergebnisgebundenen und anderen Zahlungen betrifft.
 - Die Akteure auf den angesprochenen Wirkungsebenen sollten bei der Konzipierung von RBF beteiligt werden.
 - Der Schwerpunkt sollte auf die zentralen Probleme gelegt werden, die einer Verwirklichung der Ziele entgegenstehen.
 - RBF sollte dort eingesetzt werden, wo es die adäquate Lösung eines prioritären Problems und zur Erreichung eines Ziels darstellt.
 - Damit RBF wirksam wird, müssen ausreichende technische Kapazitäten vorhanden sein bzw. technische Hilfen als Teil eines Maßnahmenpakets bereitgestellt werden.
 - Möglichst stringentes Monitoring und Evaluierung müssen u. a. dafür sorgen, dass unerwünschte Wirkungen und Unsicherheiten angesprochen werden können.

5. Fazit

RBF beschreibt viel eher ein Instrument, das in unterschiedlichen Hilfsmodalitäten und auf verschiedenen Wirkungsebenen eingesetzt werden kann, als einen eigenständigen entwicklungspolitischen Ansatz. Die Bindung von Zahlungen an das Vorliegen vereinbarter Ergebnisse harmonisiert mit dem in der Paris-Erklärung gezeichneten Leitbild des Results-Based Management (RBM) und vermag dieses zu komplettieren. Vorteile gegenüber traditionellen, input-orientierten Maßnahmen scheinen RBF-Modalitäten in der erhöhten Eigenverantwortlichkeit der Begünstigten für die Umsetzung sowie in der Legitimierung der für EZ ausgegebenen Mittel anhand nachgewiesener Resultate (value for money) zu haben. Zwar wurden RBF im größeren Maßstab bisher fast aus-

schließlich in den Bereichen Gesundheitsversorgung und Infrastruktur erprobt, doch ist nicht zu erkennen, warum sie nicht auch mit Vorteil in anderen Sektoren eingesetzt werden sollten (Grundbildung, Wasserversorgung), in denen das Indikatoren- und Wirkungsgefüge ähnlich übersichtlich ist. Auch erscheint es durchaus möglich, RBF auf abgrenzbare Teilbereiche komplexer Programme in der ländlichen Entwicklung anzuwenden. Vereinzelt wird dies im Rahmen input-orientierter Vorhaben durch out-contracting von Programmteilen (PBC) an NRO bereits praktiziert. Darüber hinausgehend ist aber auch denkbar, verschiedene der RBF-Instrumente entsprechend ihrer besonderen Eignung für spezifische Problemstellungen miteinander zu kombinieren. Wie schon weiter oben dargelegt, charakterisieren die Mentoren von „Cash on Delivery“ wie auch die Weltbank ihr neues P4R-Instrument eher als Ergänzung der herkömmlichen Hilfe-Modalitäten denn als Gegenmodell.

Literaturverzeichnis

- Ashoff, Guido et al. (2008): The Paris Declaration, Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Case Study of Germany. Evaluation Reports 032. Bonn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.
- Basinga, Paulin; Gertler, Paul et al. (2010): Paying Primary Health Care Centers for Performance in Rwanda, Policy Research Working Paper 5190, The World Bank, abrufbar unter: <http://www.rbhealth.org/rbhealth/library/doc/245/rwanda-study> (Stand: 17.03.2011).
- Brook, J. Penelope; Smith, Suzanne (2001): Contracting for public services: Output-based aid and its applications, Weltbank, IFC, Washington, abrufbar unter: <http://rru.worldbank.org/Features/OBABook.aspx> (Stand: 17.03.2011).
- Caldes, Natàlia et al. (2004): The Cost of Poverty Alleviation Transfer Programs: A Comparative Analysis of Three Programs in Latin America, IFPRI Discussion Paper No. 174, Washington 2004, abrufbar unter: <http://www.ifpri.org> › Discussion Papers › FCND Discussion Paper (Stand: 17.03.2011).
- Dobelli, Rolf (2010): Warum Sie Ihren Anwalt nicht nach Aufwand bezahlen sollten. Sonntags-Zeitung vom 26.12.2010.
- Donaldson, Cam (2000): Performance-Based Contracts and Provider Efficiency: The State of the Art Disease Management & Health Outcomes, Volume 7, Number 3, March 2000, S. 127-137.
- Eichler, Rena (2006): Can “Pay for Performance” Increase Utilization by the Poor and Improve the Quality of Health Services? *Discussion paper for the first meeting of the Working Group on Performance-Based Incentives Center for Global Development*, abrufbar unter: <http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/ghprn/workinggroups/performance> (Stand: 17.03.2011).
- Eichler, Rena; Levine, Ruth (2009): Performance Incentives for Global Health: Potential and Pitfalls, abrufbar unter: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1422178/>
EURODAD: Outcome-based conditionality: Too good to be true? European Network on Debt and Development, February 2008, abrufbar unter: [www.eurodad.org/uploadedFiles/.../Outcome based conditionality.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/.../Outcome_based_conditionality.pdf) (Stand: 17.03.2011)
- Fernald, Lia C.H. et al. (2008): Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades, abrufbar unter: www.who.int/.../RoleofCashConditionalCashTransferMexicosOportunidades.pdf (Stand: 17.03.2011).
- Fiszbein, Ariel et al. (2009): Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington D.C., abrufbar unter: [www.siteresources.worldbank.org/.../PRR-CCT web noembargo.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/.../PRR-CCT_web_noembargo.pdf) (Stand: 17.03.2011).
-

Godal, Tore (2007): Concept paper in relation to the development of the Global Business Plan to accelerate progress towards MDG 4 and 5, Concept paper for the Global Business Plan, The Prime Minister of Norway, Oslo 2007, abrufbar unter: www.who.int/pmnch/events/2007/gbpconceptpaper.pdf (Stand: 17.03.2011).

Green, Duncan (Oxfam): Cash on Delivery: a big new aid idea? Actually, the EC's been doing it for years! , <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=520> (Stand: 17.03.2011).

Herren, Daniel (2011): Die Zukunft der Q-Zunft, Schweizerische Ärztezeitung, 4/ 2011, abrufbar unter: www.saez.ch/pdf_d/2011/2011-04/2011-04-d.pdf (Stand: 17.03.2011).

IDD and Associates (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report: International Development Department Birmingham, 2006, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/25/43/37426676.pdf> (Stand: 17.03.2011).

Lindert, Kathy (2005): Brazil: Bolsa Familia Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor in: Managing for Development Results Principles in Action: Sourcebook on emerging good practices, abrufbar unter: <http://www.mfdr.org/sourcebook.htm> (Stand: 17.03.2011).

Mummsen, Yogita et al. (2010): Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices, e-book abrufbar unter: <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821381885> (Stand: 17.03.2011).

Oxman, Andy D.; Fretheim, Atle (2008): An overview of research on the effects of results-based financing. Report Nr 16-2008. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, Oslo 2008, abrufbar unter: www.kunnskapssenteret.no/binary?download=true&id=5800 (Stand: 17.03.2011).

Pollard, Amy (2009): “Cash on Delivery” Aid, CAFOD briefing, Catholic Agency for Overseas Development, London, abrufbar unter: <http://www.cafod.org.uk/resources/policy/aid-and-governance> (Stand: 17.03.2011).

Scheffler, Richard M. (2010): Pay For Performance (P4P) Programs in Health Services: What is the Evidence? World Health Report (2010) Background Paper, No 31, abrufbar unter: <http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/P4PWHR2010ShefflerFINAL.pdf> (Stand: 17.03.2011).

The Conservative Party (2009): One World Conservatism, A Conservative Agenda for international Development, Policy Green Paper No.11, www.conservatives.com (Stand: 17.03.2011).

The World Bank (2011): A New Instrument to Advanced Development Effectiveness: Program-For Results Lending, Revised Concept Note, 23 February 2011, abrufbar unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTRESLENDING/0,,contentMDK:22748955~pagePK:7321740~piPK:7514729~theSitePK:7514726,00.html> (Stand: 17.03.2011).

Wood, B. et al. (2008): Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration, Copenhagen, July 2008, abrufbar unter: www.oecd.org/dataoecd/19/9/40888983.pdf (Stand: 17.03.2011).
