



Darstellung von Ergebnissen in der Entwicklungszusammenarbeit – Risiken und Grenzen

Zusammenfassung

Bi- und multilaterale Geberorganisationen sehen sich in Zeiten stetig knapper werdender öffentlicher Haushalte und aufgrund einer wachsenden Skepsis hinsichtlich der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) einem immer stärkeren Legitimationsdruck ausgesetzt. Um gegenüber Steuerzahlern in Geberländern Rechenschaft abzulegen, berichtet eine größer werdende Zahl an EZ-Organisationen daher nicht mehr nur über für die EZ bereitgestellte Inputs und Ressourcen, sondern auch über Ergebnisse (Outputs und Outcomes) der von Ihnen unterstützten Interventionen. Mithilfe von Standardindikatoren, wie z.B. „die Anzahl der Lehrkräfte, die mit Ausbildungsmaßnahmen direkt erreicht wurden“, werden ausgewählte Ergebnisse in Schwerpunktbereichen über Länder und Interventionen hinweg aggregiert, um der Öffentlichkeit einen Überblick über Beiträge zu längerfristigen Entwicklungsfortschritten in Partnerländern zu vermitteln. Diese sogenannte „aggregierte Ergebnisberichterstattung“ kann öffentlichkeitswirksam den Nutzen der EZ kommunizieren und ist ein wichtiges Mittel, um den gesellschaftlichen Rückhalt in der Bevölkerung für die EZ stärken. Sie ist jedoch nicht unproblematisch, da sie einseitig auf die Erfüllung von Rechenschaftspflichten gegenüber Steuerzahlern in Geberländern ausgerichtet ist, verschiedene adverse Effekte hervorrufen kann, und in ihrer Aussagekraft begrenzt ist. Das Ziel dieser Analyse ist es daher, die Grenzen und Risiken der Verwendung von Standardindikatoren zur

Ergebnisberichterstattung zu identifizieren und Empfehlungen für die Ausgestaltung von Indikatorensystemen zu geben, die Risiken minimieren.

Die Analyse zeigt, dass die aggregierte Ergebnisberichterstattung u.a. zu einer zu starken Fokussierung auf kurzfristige und leicht durch Standardindikatoren abbildbare Ergebnisse führen kann, und damit zu einer Vernachlässigung längerfristiger und qualitativer Wirkungen. Des Weiteren ist die Aussagekraft der verwendeten Standardindikatoren begrenzt, da diese immer nur leicht messbare Teilaspekte der gesamten Beiträge einer EZ-Organisation abbilden können. Außerdem ist die aggregierte Ergebnisberichterstattung nicht geeignet, um die Wirksamkeit der EZ einer Geberorganisation zu bewerten, da der Einfluss der gemessenen Beiträge zur Erreichung längerfristiger Entwicklungsziele nicht abgeschätzt werden kann.

Aufgrund der begrenzten Aussagekraft empfiehlt es sich, vermehrt rigorose Wirkungsevaluierungen durchzuführen, die beispielhaft die Zuordnung der Beiträge einzelner Akteure oder Interventionen zu längerfristigen Entwicklungswirkungen ermöglichen. Zudem sollten Geberorganisationen die Transparenz der EZ fördern und die Ergebnisse aller öffentlich finanzierten EZ-Vorhaben auf der Ebene der einzelnen Interventionen frei zugänglich machen (z.B. in einer Online-Datenbank oder als Teil des International Aid Transparency Initiative Standards). Dies trägt zu einer vollständigeren Erfassung von Ergebnissen bei und erlaubt es der Öffentlichkeit in Geber- und Empfängerländern, die Entwicklungsakteure für die Erreichung von Zielen auf Interventions-ebene zur Rechenschaft zu ziehen.

Rechenschaftspflichten und Ergebnisorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit

In Zeiten der globalen Wirtschaftskrise und damit verbundenen sinkenden Steuereinnahmen in vielen traditionellen Geberländern, sind bi- und multilaterale Geberorganisationen vermehrt dem Druck ausgesetzt, positive Ergebnisse ihrer Arbeit nachzuweisen, um die Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu rechtfertigen. Diese Entwicklung hat gemeinsam mit einer wachsenden Kritik an der Wirksamkeit der EZ zu einer Neuausrichtung der Zusammenarbeit weg von Inputs hin zu Ergebnissen geführt.

Konsens besteht in der entwicklungspolitischen „Community“ darüber, dass eine stärkere Ergebnisorientierung entscheidend ist, um die Wirksamkeit der EZ zu erhöhen. Einigkeit besteht ebenso darin, dass sich größere Transparenz und die Pflicht zur Rechenschaftslegung über die Erreichung konkreter Entwicklungsergebnisse positiv auf die Effizienz und Effektivität der EZ auswirken können. Dieser oberflächliche Konsens täuscht jedoch darüber hinweg, dass sich die unterschiedlichen Ebenen der Rechenschaftspflicht in der EZ – auf Geberseite (gegenüber Steuerzahlern), in den Partnerländern (*domestic accountability*), zwischen der Partnerseite und dem Geber (*mutual accountability*) – nicht automatisch ergänzen und sogar im Konflikt miteinander stehen können.

Insbesondere die Möglichkeiten und Risiken, die mit einer zunehmenden Fokussierung auf die Erfüllung von Rechenschaftspflichten gegenüber Steuerzahlern in Geberländern einhergehen, werden zurzeit kontrovers diskutiert. Eine größer werdende Zahl an EZ-Organisationen berichtet mithilfe von sehr umfassend definierten Standardindikatoren (siehe Box), wie z.B. „die Anzahl an Schülern, die von neuen oder verbesserten Bildungseinrichtungen profitieren“, über ausgewählte Beiträge zu Entwicklungsfortschritten in Partnerländern. Eine solche Form der Berichterstattung über Ergebnisse, die über Länder und Interventionen hinweg auf Organisationsebene aggregiert werden, ist ein legitimes und wichtiges Anliegen, um den gesellschaftlichen Rückhalt für entwicklungspolitisches Engagement aufrechtzuerhalten. Zudem kann diese zu einer Fokussierung von EZ-Organisationen auf wichtige Bereiche beitragen. Je nach Ausgestaltung des Indikatorensystems kann die aggregierte Ergebnisberichterstattung jedoch negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit der EZ, und damit auf die Erfüllung gegenseitiger Rechenschaftspflichten und die Rechenschaftslegung in den Partnerländern haben. Zum Beispiel kann das Bestreben von Geberorganisationen, gemessene Ergebnisse in Partnerländern als alleiniges Produkt ihres Handelns darzustellen, zu Lasten einer stärkeren Harmonisierung mit anderen Gebern und der Förderung der Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer gehen.

Bisher ist die aggregierte Ergebnisberichterstattung noch nicht die Regel und die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) war 2008 die erste Geberorganisation, die innerhalb ihres *corporate results frameworks* über Beiträge zu Entwicklungsfortschritten in Partnerländern berichtete. Seitdem hat die Mehrzahl multilateraler Entwicklungsbanken das Modell der ADB übernommen und auch einige bilaterale Geber

Box: Definition von Standardindikatoren

Standardindikatoren können durch eine einheitlichen Definition, Erhebungsmethode und Interpretation gekennzeichnet werden. Sie generieren Daten, die aggregiert werden können, und ermöglichen einen Vergleich zwischen Interventionen, Ländern und Regionen. Standardindikatoren können von „spezifischen Indikatoren“ abgegrenzt werden, die formuliert werden, um spezifische Phänomene zu beschreiben oder um bestimmte Veränderungen unter einzigartigen Bedingungen zu messen.

Quelle: Eigene Darstellung

(u.a. Großbritannien, Australien) sind bereits dem Beispiel der Entwicklungsbanken gefolgt. Dieses Papier hat zum Ziel, die Möglichkeiten und Risiken einer aggregierten Ergebnisberichterstattung aufzuzeigen, Empfehlungen für die Ausgestaltung von Indikatorensystemen zu geben und ergänzende Methoden der Berichterstattung aufzuzeigen.

Ausgestaltung von Indikatorensystemen der aggregierten Ergebnisberichterstattung

In der Regel verwenden Geberorganisationen zur Berichterstattung über ihre Beiträge zu Entwicklungsfortschritten in Partnerländern zwischen 20 und 50 Standardindikatoren, die ausgewählte Schlüsselergebnisse in Schwerpunktsektoren abbilden und die folgenden Eigenschaften erfüllen: (1) sie werden häufig in laufenden Projekten und Programmen verwendet, (2) stimmen mit strategischen Prioritäten überein und (3) sind leicht zu messen und zu aggregieren. In der Ausgestaltung der Indikatorensysteme finden sich zahlreiche Unterschiede zwischen einzelnen Geberorganisationen. Diese beeinflussen die Wahrscheinlichkeit adverser Effekte und können anhand folgender Kriterien unterschieden werden.

- *Messung qualitativer Ergebnisse*: Da sich qualitative Ergebnisse in Bereichen wie *good governance* oder *capacity building* nur schwer messen und durch Standardindikatoren abbilden lassen, berichten einige Geberorganisationen über diese auf Organisationsebene ausschließlich in narrativer Form. Andere versuchen qualitative Veränderungen mithilfe sehr breit gefasster Standardindikatoren abzubilden (z.B. Anzahl unterstützter Länder mit verbesserten nationalen statistischen Systemen).
- *Wirkungsebenen*: Standardindikatoren, die Beiträge zu Entwicklungsfortschritten in Partnerländern messen, können auf verschiedenen Wirkungsebenen formuliert werden (siehe Tabelle). Die Mehrzahl an Geberorganisationen beschränkt sich auf die Messung von Outputs (Produkte, Investitionsgüter und Dienstleistungen, die Ergebnis einer Entwicklungsmaßnahme sind) und kurzfristigen Wirkungen, die durch die Nutzung von Outputs entstehen (z.B. die Anzahl an Menschen mit Zugang zu verbesserten Gesundheitsdienstleistungen). Einige Geberorganisationen verwenden darüber hinaus Indikatoren, die mittelfristige Wirkungen auf Länderebene messen (z.B. die Anzahl an Malariatoten pro 1000 Einwohner pro Jahr).

Wirkungsebene		Beispielindikator
Output-Ebene (Leistungen)		Anzahl ausgebildeter Fachkräfte im Gesundheitssektor
Outcome-Ebene	kurzfristige Wirkungen	Anzahl an Menschen mit Zugang zu verbesserten Gesundheitsdienstleistungen
	mittelfristige Wirkungen	Anzahl an Malariatoten pro 1000 Einwohner pro Jahr
Quelle: Eigene Darstellung		

- *Attribution vs. contribution*: Einige Geberorganisationen berichten über Ergebnisse, die sie direkt ihrer Unterstützung zuordnen (*attribution*) („wir haben einer Million Schüler den Abschluss der Grundschule ermöglicht“). Andere berichten dagegen über Ergebnisse, zu denen sie gemeinsam mit anderen Partnern einen Beitrag geleistet haben (*contribution*) („wir haben gemeinsam mit anderen Partnern dazu beigetragen, dass zehn Millionen Schüler die Grundschule abschließen konnten“). Die Praxis der *attribution* ist besonders auf der Ebene der mittelfristigen Wirkungen kritisch zu sehen, da diese von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst sind und somit in der Regel nicht einer Intervention oder einer EZ-Organisation zuordenbar sind. Eine eindeutige Zuordnung von Ergebnissen in der aggregierten Berichterstattung wäre nur möglich, wenn in allen Vorhaben, die zu Standardindikatoren berichten, rigorose Wirkungsevaluierungen durchgeführt werden würden. Dies ist aus Kostengründen jedoch nicht möglich.
- *Leistungsbewertung*: Um die Leistung einer Geberorganisation im Hinblick auf ihre Beiträge zu Entwicklungsfortschritten in Partnerländern bewerten zu können, sind Vergleichswerte notwendig (Baseline-Werte und/oder Zielwerte). Bei Baseline-Werten erfolgt die Leistungsbewertung anhand eines Vergleichs der in zwei Zeitperioden erzielten Outputs und Outcomes. Ziele können *bottom-up* oder *top-down* formuliert werden. *Bottom-up* bedeutet, dass Ziele zunächst auf der Ebene der einzelnen Interventionen festgelegt werden. Auf Organisationsebene kann später der Zielerreichungsgrad in Prozent (erreichte/geplante Ergebnisse) über Interventionen gemittelt und überprüft werden. Ein zusätzliches Ziel auf Organisationsebene könnte lauten: „Wir streben an, dass Interventionen im Durchschnitt mindestens 85 % der geplanten Ergebnisse erreichen.“ *Top-down* bedeutet, dass auf Organisationsebene ein Ziel für durch alle Interventionen gemeinsam zu erbringende Ergebnisse gesetzt wird. Eine EZ-Organisation, die es sich zum Ziel setzt, verstärkt im Sektor Wasser zu arbeiten, könnte sich z.B. folgendes Ziel setzen: „Wir verpflichten uns bis zum Jahr 2015 fünf Millionen Haushalten den Zugang zu sauberem Wasser zu ermöglichen.“

Grenzen und Risiken der Verwendung von Standardindikatoren zur Ergebnisberichterstattung

Verschiedene Grenzen und Risiken der Verwendung von Standardindikatoren zur aggregierten Ergebnisberichterstattung können identifiziert werden. Diese beziehen sich auf (1) die begrenzte Aussagekraft der verwendeten Standardindikatoren und (2) adverse Effekte, die durch ihre Verwendung zur Rechenschaftslegung entstehen können.

Begrenzte Aussagekraft: Standardindikatoren, die Beiträge zu Entwicklungsfortschritten in Partnerländern messen, können keine Auskunft über die Wirksamkeit der EZ einer Geberorganisation geben. In der Regel sind Standardindikatoren, die Beiträge messen, auf der Output-Ebene oder der Ebene der kurzfristigen Wirkungen formuliert, und der Beitrag dieser zu längerfristigen Entwicklungswirkungen kann nicht abgeschätzt werden. Zudem kann nicht jedes Ergebnis mithilfe von Standardindikatoren gemessen werden. Dies führt dazu, dass eine Geberorganisation immer nur über Teilaspekte ihrer Beiträge berichten kann. Darüber hinaus sind Standardindikatoren in der Regel sehr umfassend und wenig spezifisch formuliert, um einen möglichst großen Teil des Projektportfolios einer Organisation abzubilden. Dies trägt ebenfalls dazu bei, dass Standardindikatoren immer nur eine sehr grobe und vereinfachte Annäherung an tatsächlich erzielte Entwicklungsergebnisse darstellen können. Aufgrund der geringen Aussagekraft ist der Nutzen von Standardindikatoren, die zur aggregierten Ergebnisberichterstattung verwendet werden, außerhalb der Öffentlichkeitsarbeit stark eingeschränkt. Insbesondere eignen sie sich nicht, um einzelne Vorhaben hinsichtlich ihrer Wirksamkeit miteinander zu vergleichen und somit nicht zur Portfoliosteuerung.

Adverse Effekte: Die Verwendung von Standardindikatoren zur Rechenschaftsablegung kann zu einer ineffizienten Ressourcenallokation und einer geringeren Wirksamkeit der EZ beitragen. Die aggregierte Ergebnisberichterstattung erhöht den Druck auf Geberorganisationen *value for money* vorzuweisen. Einerseits kann dies zu einer größeren Ergebnisorientierung und Effizienz der EZ beitragen. Andererseits besteht aufgrund der Fokussierung auf ausgewählte und durch Standardindikatoren messbare Ergebnisse die Gefahr einer Vernachlässigung von Outputs und Outcomes, über die nicht auf Organisationsebene berichtet wird. Zum anderen kann es zu einer Bevorzugung solcher Aktivitäten kommen, die mit möglichst geringem Mittelaufwand eine besonders hohe Zahl an Ergebnissen erzielen oder besonders viele Leistungsempfänger erreichen (*low hanging fruits*). Eine hohe Zahl an gemessenen Ergebnissen bedeutet jedoch nicht automatisch eine hohe Wirksamkeit der EZ, da die Qualität sowie die Kosten und adversen Effekte der erzielten Ergebnisse nicht berücksichtigt werden. Das Streben nach *value for money* kann außerdem zu einer verringerten Nutzung der Systeme der Partnerländer beitragen, wenn Ergebnisse durch von Gebern implementierte Projekte effizienter erreicht werden können. Darüber hinaus steht die von einigen Geberorganisationen verfolgte

Praxis der direkten Zuordnung (*attribution*) von aggregierten Entwicklungsergebnissen dem Prinzip der Eigenverantwortlichkeit (*ownership*) der Partnerländer entgegen, da diese die Leistung und Souveränität der Partnerländer nicht anerkennt. Erfahrungen von Geberorganisationen haben zudem gezeigt, dass *top-down* Zielformulierungen für Standardindikatoren auf Organisationsebene zu Konflikten mit der Ausrichtung der EZ an den Entwicklungsprioritäten der Partnerländer führen können. Wird Unterstützung in dem von einer Geberorganisation fokussierten Bereich weniger als erwartet nachgefragt, kann das Ziel entweder nicht erreicht werden, oder es müssen vermehrt Ressourcen zur Zielerreichung investiert werden, obwohl Mittel in anderen Bereichen hätten wirksamer eingesetzt werden können.

Lessons learnt und ergänzende Methoden der Berichterstattung

Eine Berichterstattung durch Geberorganisationen über Beiträge zu übergeordneten Entwicklungszielen in Partnerländern eignet sich insbesondere dazu, die positiven Beiträge der EZ herauszustellen und für die EZ zu werben. Zudem kann die aggregierte Ergebnisberichterstattung zu einer Fokussierung von Geberorganisationen auf wenige Bereiche beitragen. Die vorangegangene Analyse hat jedoch gezeigt, dass diese verschiedene adverse Effekte hervorrufen kann. In der Ausgestaltung von Indikatorensystemen sollten Geberorganisationen daher die folgenden Empfehlungen beachten:

- *Einbeziehung qualitativer Ergebnisse*: diese kann eine zu starke Fokussierung auf quantitative und kurzfristige Ergebnisse verringern und trägt der Wirklichkeit der EZ Rechnung, die einen langfristigen Aufbau von Institutionen und Kapazitäten in Partnerländern anstrebt.
 - *Contribution, nicht attribution*: Aufgrund der methodischen Schwierigkeiten der Zuordnung von Ergebnissen zu einzelnen Akteuren, und um die Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer sowie die Harmonisierung zwischen Gebern zu fördern, sollte in der aggregierten Ergebnisberichterstattung – anders als in der Wirkungsevaluierung – das Prinzip der *contribution* verfolgt werden.
- *Bottom-up statt top-down Formulierung von Zielen*: Auf Organisationsebene formulierte Ziele für die Anzahl der zu erbringenden Ergebnisse können zu Konflikten mit der Partnerausrichtung führen. Daher ist eine Formulierung von Zielen auf Interventionsebene (*bottom-up*) und die spätere Überprüfung des durchschnittlichen Zielerreichungsgrads auf Organisationsebene vorzuziehen.

Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass die aggregierte Ergebnisberichterstattung nicht geeignet ist, um die Wirksamkeit der Beiträge einer EZ-Organisation zu bewerten. Zudem ist sie auf die Rechenschaftslegung gegenüber Steuerzahlern in Geberländern ausgerichtet und vernachlässigt andere Ebenen der Rechenschaftspflicht in der EZ. Die aggregierte Ergebnisberichterstattung sollte daher immer durch rigorose Wirkungsevaluierungen und durch eine Berichterstattung über Ergebnisse auf der Ebene der einzelnen Interventionen ergänzt werden. Rigorose Wirkungsevaluierungen ausgewählter Interventionen können dazu beitragen, aus Erfolgen und Misserfolgen zu lernen, um die Wirksamkeit der EZ zu erhöhen. Zudem ermöglichen sie die Zuordnung längerfristiger Wirkungen zu einer Intervention und damit die beispielhafte Darstellung des geleisteten Beitrags einer oder mehrerer Geberorganisationen zu längerfristigen Entwicklungswirkungen. Eine höhere Transparenz der EZ auf der Ebene der einzelnen Interventionen ist Voraussetzung für die Erfüllung gegenseitiger Rechenschaftspflichten und für eine verbesserte Rechenschaftslegung in Partnerländern. Die Berichterstattung über Ergebnisse auf der Ebene der einzelnen Interventionen (z.B. in einer Online-Datenbank oder als Teil des International Aid Transparency Initiative Standards) erlaubt es der Öffentlichkeit in Geber- und in Empfängerländern, Entwicklungsakteure für die Erreichung von Projekt- und Programmzielen zur Rechenschaft zu ziehen. Obwohl sich die Entwicklungsakteure dazu bereits 2011 auf dem vierten hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der EZ in Busan verpflichtet haben, gibt es bisher kaum Fortschritte in der Umsetzung.

Literatur

- Binnendijk, A. (2000): Results based management in the development co-operation agencies : a review of experiences: DAC Working Party on Aid Evaluation; online: <http://www.oecd.org/development/evaluation/1886527.pdf>
- Da Costa, Peter (2009): Study on communicating development results. Study commissioned by the OECD DAC Development Co-operation Directorate & DevCom Network; online: <http://www.oecd.org/dev/devcom/44836250.pdf>



Dr. Sarah Holzapfel

Abteilung I: „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“

German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)