

Schwegmann, Claudia; Holzapfel, Sarah

Research Report

Daten für Entwicklung: eine Agenda für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Analysen und Stellungnahmen, No. 4/2018

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Schwegmann, Claudia; Holzapfel, Sarah (2018) : Daten für Entwicklung: eine Agenda für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen, No. 4/2018, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, <https://doi.org/10.23661/as4.2018>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200045>

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.



Daten für Entwicklung: Eine Agenda für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Zusammenfassung

Daten sind eine zentrale, aber unterschätzte Voraussetzung für die Umsetzung der Agenda 2030. Obwohl technische Innovationen, etwa Smartphones oder das Internet der Dinge, in den vergangenen Jahren zu einer Explosion an Daten geführt haben, gibt es insbesondere in Entwicklungsländern und in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) noch erhebliche Lücken in der Verfügbarkeit und Nutzung von Daten. Zu der Mehrzahl der 230 Indikatoren der *Sustainable Development Goals* (SDGs) kann bisher nicht regelmäßig berichtet werden.

Eine unabhängige Expertengruppe hat daher schon 2014 in ihrem Bericht an den UN-Generalsekretär *A World that Counts* nicht weniger als eine Datenrevolution gefordert, um die Umsetzung der SDGs zu unterstützen. Daten sind eine der wichtigsten Grundlagen für die Planung, Steuerung und Evaluierung von Projekten und Entwicklungsstrategien. Bei der Datenrevolution für nachhaltige Entwicklung geht es darum 1) Datenlücken unter Zuhilfenahme neuer Technologien und zusätzlicher Ressourcen zu schließen, 2) *Data literacy* global zu stärken, Datennutzung zu fördern und einen gleichberechtigten Zugang zu ermöglichen, 3) ein „Datenökosystem“, das globalen Standards folgt, zu schaffen, um die Datenqualität zu verbessern, Datenaggregation zu ermöglichen und -missbrauch zu verhindern.

Die Datenrevolution für nachhaltige Entwicklung ist eine Herausforderung für alle Länder. Sowohl in den Partnerländern als auch in allen deutschen Politikbereichen gibt es großen Nachholbedarf. In diesem Papier liegt der Fokus auf der deutschen EZ.

Insgesamt ist das Thema Daten in den Organisationen der deutschen EZ und ihren Vorhaben bisher wenig präsent und die Forderung nach evidenzbasierter und datenbasierter Arbeit wird oft auf die Evaluierung verengt. Es gibt keinen

results framework für die deutsche EZ um die Portfoliosteuerung zu unterstützen. Das Monitoring auf Projektebene ist oft unzureichend, da die Datenqualität vielfach schwach ist und Kapazitäten fehlen. In den Partnerländern richten die Durchführungsorganisationen (DOs) häufig parallele Strukturen für Monitoring und Evaluierung (M&E) ein, um den Fortschritt der von ihnen durchgeführten Maßnahmen zu überwachen, statt so weit wie möglich nationale statistische Systeme zu nutzen und zu stärken. Erhobene Daten und Projektfortschrittsberichte werden in der Regel nicht veröffentlicht.

Aus der Analyse lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

- Die deutsche EZ sollte sich auf gemeinsame Datenstandards und Grundprinzipien in der Datennutzung einigen, wie z.B. *Open Data by Default*. Gleichzeitig sollten Persönlichkeitsrechte gewährleistet werden.
- Das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) sollte mit allen Akteuren der deutschen EZ (andere Ministerien, DOs, nichtstaatliche Akteure) eine Datenstrategie entwickeln, die die unterschiedlichen Datenquellen und -typen berücksichtigt, auf gemeinsamen Standards und Grundprinzipien aufbaut und darauf ausgerichtet ist, eine Datenkultur in allen Arbeitsbereichen der deutschen EZ zu fördern.
- Auf internationaler Ebene sollte sich die Bundesregierung aktiv in die Umsetzung und Weiterentwicklung des *Cape Town Global Action Plan for Sustainable Development Data* einbringen.
- Deutschland sollte den finanziellen Beitrag zur Daten- und Statistikentwicklung in Partnerländern steigern, mittelfristig die Nutzung paralleler M&E-Systeme abschaffen und die Unterstützung nationaler statistischer Systeme in allen EZ-Maßnahmen fördern.

Einleitung

Das Thema „Daten“ erfährt ein zunehmendes Interesse in der entwicklungspolitischen Debatte. Die Gründe dafür liegen einerseits in der rasanten technologischen Entwicklung, andererseits in Trends innerhalb der EZ.

Die ständig fortschreitende technische Innovation stellt ein enormes Potenzial für alle Politikbereiche dar. Mehr Daten können schneller, billiger und detaillierter gesammelt und verarbeitet werden. Es gibt kontinuierlich mehr Datenquellen und -nutzer und das Angebot an Daten wächst exponentiell. Gleichzeitig wächst der Bedarf an Daten in der EZ. Seit mehr als einem Jahrzehnt fordern vor allem Wissenschaftler, aber auch Entscheidungsträger einen stärkeren Fokus auf Evidenz. Vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise und der Kritik an der Wirksamkeit der EZ wird es für Geber wichtiger zu zeigen, welche Auswirkungen EZ-Mittel haben. Auch Effizienzfragen im Sinne der *value for money*-Debatte spielen eine größere Rolle. Ohne Daten und ohne eine Kultur, die die verantwortungsvolle Nutzung der Daten gewährleistet, ist eine größere Evidenzbasierung der EZ nicht denkbar. Schließlich hat auch der Indikatorkatalog der SDGs zu einer starken Nachfrage nach Daten geführt.

Sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene gibt es bereits Pilotprojekte und Initiativen zur Nutzung digitaler Technologien. Auch zu Daten in der EZ gibt es einzelne Studien und Initiativen, beispielsweise die vom BMZ beauftragte Studie *Data for Development. What's next?* Für die deutsche EZ fehlt es aber bisher an umfassenden Konzepten und Programmen, wie Datenlücken geschlossen und eine Datenkultur und datenbasiertes Arbeiten in allen Bereichen der EZ und bei allen Akteuren verankert werden können.

Stand der Datenrevolution in Partnerländern

Ziel der Datenrevolution für nachhaltige Entwicklung ist, dass ausreichend Daten von hoher Qualität zur Verfügung stehen und diese von allen Akteuren nachgefragt und sinnvoll und verantwortungsvoll genutzt werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, besteht großer Handlungsbedarf, wie er etwa im *Cape Town Action Plan for Sustainable Development Data* der UN-Statistikkommission beschrieben wird. Die Herausforderungen reichen von der Sammlung von Daten bis zu gemeinsamen Standards.

Datensammlung: Insgesamt gibt es zu wenige Daten und gegenwärtig kann zu zwei Drittel der SDG-Indikatoren nicht regelmäßig berichtet werden. In vielen Ländern fehlen verlässliche Basisdaten. So haben 44 Prozent aller Länder keine detaillierten Daten zu Geburts- und Sterberaten. Insbesondere in ländlichen Gebieten liegen Verwaltungsdaten oft nicht in digitalem Format vor, können nur schwer analysiert werden und die Übermittlung an Dritte ist fehleranfällig. Wenn Daten vorliegen, sind sie häufig unzureichend disaggregiert, so dass Daten nicht genutzt werden können, um Entwicklungen auf regionaler Ebene oder für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen nachzuvollziehen. Dies bedeutet, dass es keine ausreichende Datenbasis gibt, um das SDG-Prinzip *leave no one behind* umzusetzen. Wie viele andere Politikbereiche sind die

Box 1: Beispiel zur Nutzung offener Daten
Um Entwaldung in Brasilien und Indonesien zu überwachen, wertet <i>Global Forest Watch</i> Satellitendaten in Echtzeit aus. Dies hat verschiedene positive Effekte. Zum Beispiel hat sich die Reaktionszeit der Feuerwehr bei Waldbränden in Brasilien von 36 auf vier Stunden verkürzt und die ausgewerteten Daten können in Gerichtsverfahren zu illegaler Abholzung verwendet werden.
Quelle: Verhulst & Young (2017).

nationalen Statistikämter oft unterfinanziert. Weltweit sind von 81 nationalen statistischen Plänen nur 17 voll finanziert (davon elf in Europa). Laut OECD (2017) müssen jährlich ca. 685 Mio. US\$ an EZ-Mitteln in die Daten- und Statistikentwicklung investiert werden, um zu den bereits operationalisierten SDG-Indikatoren in den Entwicklungsländern zu berichten. Dies entspricht einem relativ geringen zusätzlichen Aufwand für die Geber von ca. 200 Mio. US\$ pro Jahr.

Offene Datenbereitstellung: Daten aus EZ-Vorhaben oder von den statistischen Systemen der Partnerländer werden nicht automatisch in offenen Formaten und unter offenen Lizenzen mit anderen Akteuren geteilt. Eine Ausnahme sind Finanzdaten der EZ, die im Standard der *International Aid Transparency Initiative* (IATI) veröffentlicht werden, bisher aber relativ schwer nutzbar sind. Unter den Partnerländern der deutschen EZ gibt es nur wenige, die Open Data Initiativen gestartet haben, wie etwa Kenia, Ghana, Indonesien und Nepal. Die 2011 initiierte *Open Government Partnership* (OGP) könnte in dieser Hinsicht Fortschritte bringen. Allerdings sind im Moment lediglich zehn afrikanische und acht asiatische Länder OGP-Mitglieder.

Data literacy: Die Zahl der datenorientierten Organisationen und Firmen in Partnerländern wächst kontinuierlich. Beispiele für lokale Pioniere sind das Open Institute in Kenia, Penplusbytes in Ghana oder Open Cambodia. Allerdings sind dies Ausnahmen; in den meisten Partnerländern ist *data literacy* unzureichend. Damit verbunden ist das Risiko, dass die Datenrevolution für nachhaltige Entwicklung aufgrund der Qualität und der Kosten für Internetzugang, niedriger Bildungsniveaus und Sprachbarrieren viele Menschen ausschließt und Ungleichheiten erhöht.

Responsible Data: Daten können nicht nur für Entwicklung genutzt, sondern auch missbraucht werden, z. B. von autoritären Regimen oder um bestimmte Gruppen beim Zugang zu Dienstleistungen zu diskriminieren. Datenschutz wird immer wichtiger, da neue Daten häufig passiv gesammelt werden, d. h. ohne direktes Einverständnis oder Wissen der Menschen, die sie z. B. als digitale Spuren (*digital footprint*) hinterlassen. Die Regulierung der Datennutzung ist in vielen Partnerländern unzureichend. Zwar werden zunehmend nationale Rechtsrahmen entwickelt, um den Datenschutz zu stärken. Aber die Rechtslage ist nicht immer kohärent. Darüber hinaus ist in internationalen EZ-Vorhaben häufig nicht klar, welche Datenschutzrichtlinien anzuwenden sind.

Standards: Fehlende Standards erschweren vor allem die grenzüberschreitende Nutzung und die Aggregation von Daten. So haben Datensätze unterschiedliche Lizenzen,

Datenschutzbestimmungen und eine unterschiedliche Operationalisierung von Indikatoren.

Daten für Entwicklung in der deutschen EZ

Im internationalen Vergleich ist Deutschland kein Vorreiter bei der Bereitstellung und Nutzung von Daten. Die Bundesregierung ist erst Ende 2016 der OGP beigetreten und die Umsetzung der *Open Data Charter* der G7 von 2013 verläuft in Deutschland eher schleppend. Die Ernennung einer Staatsministerin für Digitales im Kanzleramt und die Ankündigung eines zweiten Open Data Gesetzes im Koalitionsvertrag zeigen jedoch den Willen der neuen Bundesregierung aufzuholen.

In der deutschen EZ werden große Hoffnungen in das innovative Potenzial von digitalen Technologien gesetzt, was sich zum Beispiel in der Digitalen Agenda des BMZ und dem Beitritt der GIZ zu den *Digital Development Principles* zeigt. Laut BMZ wurden 2016 im Rahmen der deutschen EZ 350 Vorhaben durchgeführt, die einen Schwerpunkt auf digitale Technologien setzen. Pilotvorhaben und Leuchtturmprojekte sind außerordentlich wichtig für das Lernen in den Strukturen. Gegenwärtig fehlt es an Maßnahmen, um eine Datenkultur auf allen Ebenen bis hin zu den Projektpartnern vor Ort zu verankern. In Allokationsentscheidungen fließen zwar Daten ein, werden aber nicht systematisch berücksichtigt. Effizienzfragen spielen nur eine untergeordnete Rolle und bisher gibt es keinen *results framework*, der mithilfe von Schlüsselindikatoren die Portfoliosteuerung und die Ergebnisberichterstattung unterstützt. Auf Projektebene fehlen Leitlinien zum Umgang mit Daten. In der Ergebnismessung ist die Qualität der genutzten Daten oftmals unzureichend und Angaben über Datenquellen sind ungenau. Abgesehen von den Finanzdaten, Projekttiteln und Projektkurzbeschreibungen werden Projektdaten und Daten aus Forschungsvorhaben, z. B. Monitoring-Daten, Datensätze von Haushaltsbefragungen und Projektfortschrittsberichte, nicht nach gemeinsamen Standards gesammelt und, soweit datenschutzrechtlich möglich, veröffentlicht.

Zur nichtstaatlichen EZ gibt es gegenwärtig keine systematische Analyse der Datennutzung. Evaluierungen einzelner Vorhaben zeigen jedoch, dass auch hier Handlungsbedarf besteht. Teilweise verfügen Partnerorganisationen vor Ort nicht über grundlegende Daten zu ihren Zielgruppen (wie viele Bauerngruppen, in welchem Dorf, unterstützt mit wie vielen Krediten, seit wann). Monitoringsysteme dienen oft dazu, Daten für Geldgeber zu sammeln, aber nicht zur eigenen Steuerung oder Rechenschaftslegung gegenüber den Zielgruppen.

Handlungsbedarf für die Bundesregierung

Um das Potenzial von Daten in der EZ zu nutzen, werden im Folgenden vier Bereiche mit Handlungsbedarf benannt.

Datenkultur: Damit sich das Potenzial von Daten positiv auf die Armutsbekämpfung und Entwicklung auswirken kann, ist es unerlässlich, dass Daten und Digitalisierung organisationsübergreifend als wichtige Themen in der deutschen EZ

anerkannt werden. Durch ein proaktives Agieren können die Leitungsebenen der Ministerien der DOs die Bedeutung von Daten kommunizieren, Datengenerierung und Nutzung einfordern und vorleben. Darüber hinaus sollten Personal und Projektpartner mehr Beratung und Schulung zum Thema Daten erhalten. Dabei sollten Berührungspunkte mit datenbasierter Arbeit berücksichtigt, Kapazitäten gestärkt und der Mehrwert von Daten für die eigene Arbeit verdeutlicht werden. Ziel einer neuen Datenkultur sollte sein, ein Bewusstsein für das Potenzial und die Risiken von Daten zu schaffen.

Förderung nationaler Statistik: Handlungsbedarf besteht auch in der Förderung und Nutzung nationaler statistischer Systeme in den Partnerländern. Der Beitrag Deutschlands zur weltweiten Daten- und Statistikentwicklung ist gering – von 2011 bis 2015 hat Deutschland mit 37 Mio. US\$ weniger als zwei Prozent der weltweiten Unterstützung zugesagt. Projekte der technischen und finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ) führen häufig – unabhängig voneinander – parallele M&E-Systeme ein. Der Fortschrittsbericht der Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC) von 2016 zeigt, dass nur 52 Prozent der deutschen EZ-Interventionen Daten der Partnerländer nutzen. Datenerhebungen, die den Fortschritt von EZ-Maßnahmen messen sollen, werden häufig nicht mit allen Programmpartnern, den nationalen M&E-Akteuren und anderen Gebern koordiniert. Durch eine stärkere Koordinierung und Harmonisierung der Berichtspflichten mit anderen Gebern können Doppelarbeiten vermieden und die Datenverfügbarkeit und -qualität erhöht werden. Die deutsche EZ sollte verstärkt landesweite Erhebungen unterstützen, die von den nationalen statistischen Ämtern gesteuert werden und auch auf lokaler Ebene disaggregierte Daten liefern.

Grundprinzipien: Um das weite Feld von Daten und Digitalisierung angemessen zu nutzen, wäre es hilfreich, sich in der deutschen EZ auf Grundprinzipien zu einigen. Diese Grundprinzipien können auf bestehende internationale Vereinbarungen aufbauen, etwa die *General Data Protection Regulation* der EU oder die *Open Data Charter* der G7, die *Open Data Charter* der *Web Foundation* oder die *Principles for Digital Development*. Solche Grundprinzipien können klare Werte und Ziele für den Umgang mit Daten definieren und die Basis für detaillierte Richtlinien darstellen. Ein Beispiel für ein mögliches Grundprinzip ist *Open Data by Default*. Es würde nicht nur die Arbeit in den Vorhaben betreffen, sondern auch die Forschungsförderung mit EZ-Mitteln und die Förderung nationaler Statistiksysteme.

Datenstandards: Je besser Daten verknüpft werden können, desto wertvoller sind sie für die Analyse, Entscheidungsfindung und Steuerung von Prozessen. Dies gilt insbesondere in der EZ, in der viele Akteure Daten sammeln. Standards ermöglichen die Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Quellen. Zum Beispiel erhöhen Datenschutzstandards das Vertrauen beim Austausch von Daten. Transparenzstandards definieren, welche Daten veröffentlicht werden sollen. Lizenzstandards informieren Datennutzer über die Nutzungsbedingungen von Daten. Technische Standards erleichtern das Einlesen von Daten in unterschiedlichen Softwareumgebungen.

Inhaltliche Standards legen z. B. fest, welche Daten zum Haushaltseinkommen gesammelt werden. Ein Sektor, in dem erste Schritte zur Einführung globaler Standards unternommen werden, ist die Landwirtschaft. Im Rahmen der Initiative *Global Open Data for Agriculture and Nutrition* (GODAN) befasst sich die *Data Ecosystem Working Group* mit der Standardisierung in diesem Bereich.

Box 2: Die USAID Development Data Library (DDL)

Um eine evidenzbasierte Planung und rigorose Evaluierung in der US-amerikanischen EZ zu fördern, hat USAID die DDL eingeführt. Alle quantitativen Daten, die von USAID oder von einer von USAID unter Vertrag genommenen oder geförderten Organisation erhoben werden, müssen auf der DDL hochgeladen und gespeichert werden. Bisher wurde die Verpflichtung nicht immer eingehalten, doch die DDL hat das Bewusstsein für den Wert von Daten erhöht und Herausforderungen der Datennutzung deutlich gemacht.

Quelle: USAID (2015).

Empfehlungen für die deutsche EZ

Das BMZ sollte mit allen Akteuren der deutschen EZ (andere Ministerien, DOs, nichtstaatliche Akteure) eine Datenstrategie entwickeln, die die unterschiedlichen Datentypen und -quellen berücksichtigt. Die Strategie sollte darauf ausgerichtet sein, das Potenzial von Daten in allen Arbeitsbereichen und auf allen Arbeitsebenen zu nutzen und Risiken vorzubeugen. Sie sollte auf bestehenden Erfahrungen aufbauen, regelmäßig aktualisiert werden, mit den DOs abgestimmt sein, für die gesamte deutsche EZ gelten, nationale M&E-Systeme in den Fokus stellen und die vier oben benannten Handlungsfelder abdecken.

Auf internationaler Ebene sollte die Bundesregierung die Umsetzung und Weiterentwicklung des *Cape Town Global Action Plan for Sustainable Development Data* unterstützen, um die Schaffung eines Datenökosystems auf der Basis gemeinsamer Standards voranzutreiben. Dabei kann die Bundesregierung insbesondere ihre Expertise im Bereich Datenschutz einbringen.

Die Organisationen der deutschen EZ sollten miteinander abgestimmte interne Infrastrukturen schaffen, die die Verankerung einer Datenkultur in der eigenen Arbeit fördern. Dazu zählen aktualisierte Rollenbeschreibungen für Datenschutzbeauftragte, die sowohl dem Schutz von Persönlichkeitsrechten als auch dem Prinzip größtmöglicher Offenheit verpflichtet sind und die Übermittlung, Speicherung und Veröffentlichung von Daten auf aktuellem technischem Niveau sicherstellen. Darüber hinaus sollten Beratungsstellen für EZ-Mitarbeiter/innen in Deutschland und in Partnerländern eingerichtet werden, um das Mainstreaming einer Datenkultur zu unterstützen und das Mitdenken von Datenpotenzialen und -risiken anzuregen.

Das BMZ kann die nationalen statistischen Systeme in den Partnerländern systematischer unterstützen. Zum einen sollten vermehrt EZ-Vorhaben mit dem Hauptziel der Stärkung nationaler statistischer Systeme gefördert werden. Zum anderen sollte die Unterstützung nationaler M&E-Systeme ein systematischer Teil aller bilateralen TZ- und FZ-Vorhaben werden. In jedem Projekt sollten Mittel bereitgestellt werden, um Kapazitäten der lokalen Projektpartner zu stärken oder aufzubauen, so dass langfristig überwiegend nationale M&E-Systeme genutzt werden können. Die Möglichkeit der Nutzung nationaler M&E-Systeme sollte immer geprüft und ihr sollte Vorrang eingeräumt werden.

Literatur

- GlZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). (2017). *Data for development: What's next? Concepts, trends and recommendations for German development cooperation*. Bonn, Eschborn: GlZ.
- GPEDC (Global Partnership for Effective Development Co-operation). (2016). *Making development co-operation more effective*. o.O.
- Independent Expert Advisory Group Secretariat. (2014). *A world that counts*. o.O.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2017). *Development co-operation report 2017: Data for development*. Paris: OECD Publishing.
- USAID. (2015). *ADS Chapter 579. USAID Development Data*. o.O.
- Verhulst, S.G., & Young, A. (2017). *Open data in developing economies. Towards building an evidence base in what works and how*. Cape Town: African Minds.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Claudia Schwegmann

Vorstand

Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

Dr. Sarah Holzapfel

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/as4.2018