

Daten für Entwicklung: Wie kann Deutschland helfen?

Inputpapier als Ergebnis des BMZ-Werkstattgesprächs vom 30. Mai 2017 zu „Daten für Entwicklung“

Sieglinde Gauer-Lietz (Transparency Deutschland), Sarah Holzapfel (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) und Johannes Jütting (PARIS21)

Juli 2017

Das Thema „Daten für Entwicklung“ erfährt einen enormen Aufwind und hat einen zunehmenden Einfluss auf die entwicklungspolitische Debatte, weltweit und zunehmend auch in Deutschland. Daten sind wichtige Grundlage für evidenzbasierte Politikentscheidungen in Geber- und Empfängerländern, wie z.B. die Allokation von EZ-Mitteln, die Entwicklung übergreifender Strategien und die Planung und Durchführung einzelner Projekte. Die Erkenntnis, dass es ohne verlässliche Daten keine Messungen der Zielerreichung gibt und ohne Messung keine Erkenntnis darüber, ob diese oder jene getroffene Maßnahme erfolgreich war oder nicht, setzt sich zunehmend durch. Die Verabschiedung der *Sustainable Development Goals* (SDGs) mit ihren 17 Zielen und über 230 Indikatoren hat für einen zusätzlichen Schub gesorgt, da nun weltweit Daten zu diesen Indikatoren erhoben werden sollen. Ergänzend zu den quantitativen Daten bedarf es immer auch qualitative Informationen, um Wirkungszusammenhänge zu verstehen.

Große Datenmengen können bereits heute durch die rasant fortschreitende Entwicklung neuer Technologien in kürzester Zeit erfasst, gespeichert und verbreitet werden. Zu einer Datenrevolution für eine nachhaltige Entwicklung wird es aber erst durch eine Datenaufbereitung und Nutzung, die am Bedarf des Menschen ausgerichtet ist, durch qualifizierte und Statistik-basierte Daten, durch die Veröffentlichung von Daten als Open Data sowie durch Förderung der Datenkompetenz in öffentlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. In diesem Zusammenhang spielen die offizielle Statistik und nationale Statistikinstitutionen eine wesentliche Rolle als verantwortliche Institutionen für die Qualität von veröffentlichten Daten nach den *UN Fundamental Principles of Official Statistics*.

Das Thema „Daten“ ist auch im weiteren gesellschaftspolitischen Diskurs im Aufwind und wird in den Medien vielfach aufgegriffen (z.B. Daten als Ressource, *fake news* und alternative Fakten). Vor diesem Hintergrund wirft die Datenrevolution nicht nur technische Fragen, sondern insbesondere weitgehende gesellschaftliche Fragen auf, u.a. zu Chancen und Risiken und zur Frage der Teilnahme. Um Daten weltweit nutzbar zu machen, einen ungleichen Zugang zu Daten entlang sozialer Trennlinien zu vermeiden und die Deutungshoheit der Daten nicht in Händen weniger großer Akteure zu belassen, muss ein breites gesellschaftliches Bewusstsein für Daten und neue Technologien in Geber- wie in Nehmerländern entwickelt werden.

Die Datenrevolution steckt in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bisher noch in den Kinderschuhen. Trotz großer Fortschritte in den letzten Jahrzehnten, um mehr und bessere Daten zu generieren, ist die Situation in vielen Ländern, insbesondere in den ärmeren und fragilen Staaten, schlecht. In vielen dieser Länder gibt es keine statistische Infrastruktur, die es ermöglicht, zeit-

nahe und verlässliche Daten zu Schwerpunktthemen der gesellschaftlichen Entwicklung, wie z.B. Bevölkerungswachstum, landwirtschaftliche Produktion oder Armutszahlen, zu generieren.

Zwei Beispiele für Datenlücken in Entwicklungsländern trotz Datenrevolution:

- 35% der Geburten weltweit wurden nicht registriert; die Zahl steigt auf 60% wenn man nur auf die ärmsten Länder schaut.
- Nur 27 von 48 Ländern in Subsahara-Afrika haben zwischen 1990 und 2012 mindestens 2 Haushaltsbefragungen durchgeführt, um Armut zu messen.

Die Produktion von mehr und besseren Daten in Entwicklungsländern muss vor diesem Hintergrund doppelgleisig fahren: Stärkung des nationalen Daten-*Ecosystems* in Entwicklungsländern und Stärkung nationaler Statistikämter in ihrer Rolle als Qualitätsgarant. Gleichzeitig bedarf es einer verstärkten Nutzung der Chancen der Datenrevolution. Der ehemalige UN-Generalsekretär Ban Ki Moon hat sich in dem Expertenreport „A World that Counts“ für eine aktive Nutzung der Datenrevolution für Entwicklung ausgesprochen. Seitdem hat sich viel, aber noch nicht genug getan. Dies umfasst die Erfahrung mit der Integration von Daten aus neuen Quellen z.B. von Mobilfunkanbietern zu der Verabschiedung eines Globalen Aktionsplans zur Förderung von Daten und Statistik.

Die Fragen, die sich vor diesem Hintergrund stellen, sind: Welche Rolle kann und sollte Deutschland bei der Förderung von Daten und Statistiken spielen? Wie kann Deutschland die nationalen statistischen Systeme der Partnerländer bestmöglich unterstützen?

Deutschlands jetzige und zukünftige Rolle

Die SDGs sind nicht nur eine Herausforderung, sondern auch eine Möglichkeit neue Lösungsansätze zu entwickeln. Um existierende Datenlücken zu schließen und dadurch die Erreichung der SDGs zu unterstützen, sollte Deutschland den finanziellen Beitrag **zur weltweiten Daten- und Statistikentwicklung erhöhen**. Bisher ist **Deutschlands Beitrag gering**. Von 2011 bis 2015, hat Deutschland 37.4 Millionen USD zur Entwicklung von Daten und Statistiken zugesagt, welches einen Beitrag von unter 2% der weltweiten Unterstützung darstellt. Damit befindet sich Deutschland auf dem 15. Platz von allen Entwicklungsgebern.

Vergleicht man die Beiträge Deutschlands mit anderen OECD-Ländern im Lichte seiner Wirtschaftskraft, fällt Deutschland noch weiter zurück: gemessen am Bruttozialprodukt liegt Deutschland abgeschlagen hinten den nordischen Ländern, den Niederländern und Großbritannien zurück.

Deutschland könnte mit einem vergleichsweise geringeren finanziellen Beitrag eine Vorreiterrolle einnehmen und die Datenrevolution entscheidend voranbringen. Das BMZ könnte durch folgende Maßnahmen einen Beitrag leisten:

- 1) Entwicklungsmaßnahmen der staatlichen bilateralen EZ mit dem Ziel nationale statistische Systeme zu stärken und die Chancen der Datenrevolution weiter auszuleuchten
- 2) Unterstützung der Arbeit von PARIS21
- 3) Durchführung von Programmen zur Erhöhung der Datenkompetenz
- 4) Bildung eines Beratungsgremiums beim BMZ

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten weitestgehend auf bestehenden Institutionen und Ressourcen aufbauen, da der Daten- und Statistiksektor jetzt schon erheblichen Koordinierungsherausforderungen zu bewerkstelligen hat.

1) Entwicklungsmaßnahmen mit dem Ziel nationale statistische Systeme zu stärken

Im Rahmen der bilateralen EZ könnten nationale statistische Systeme durch die folgenden Maßnahmen gestärkt werden:

- a) Die Durchführung von EZ-Vorhaben mit dem Hauptziel, nationale statistische Systeme zu stärken
- b) Ein *mainstreaming* der Unterstützung nationaler statistischer Systeme als Teil aller bilateralen TZ- und FZ-Vorhaben

Zurzeit führt das BMZ als Teil der staatlichen bilateralen EZ **keine Maßnahmen durch**, die die Unterstützung nationaler Statistikämter und -systeme als Hauptziel haben. Dies ist vor dem Hintergrund der SDGs und dem großen Bedarf an Daten für die Planung, Durchführung und Evaluierung von EZ-Maßnahmen überraschend. Maßnahmen zur Unterstützung der nationalen statistischen Systeme sollten nicht isoliert durchgeführt werden und die Stellen, die die Daten nutzen sollen, von Anfang an einbeziehen. Nur so kann Interesse entwickelt werden, statistische Kapazitäten langfristig aufrechtzuerhalten. Das **mainstreaming der Unterstützung nationaler statistischer Systeme** als Teil aller bilateralen TZ- und FZ-Vorhaben, d.h. eine Projektkomponente, die das M&E-System der Partnerregierung unterstützt, ist eine vielversprechende Möglichkeit. Als Teil der Wirksamkeitsagenda von Paris (2005), Accra (2008), Busan (2011), Mexiko (2014) und Nairobi (2016) haben sich Geber dazu verpflichtet, bei der Durchführung von Programmen die M&E-Systeme der Partner zu nutzen und davon Abstand zu nehmen eigene parallele Monitoringsysteme einzurichten. **Diese Verpflichtung ist jedoch bei weitem noch nicht umgesetzt.**¹ Für das M&E von Entwicklungsmaßnahmen stützen sich Geber weiterhin primär auf eigene M&E Systeme. Ein Grund hierfür ist, dass nationale Daten oftmals als unzureichend für das M&E eingeschätzt werden, da Daten auf lokaler Ebene im Allgemeinen für einen anderen Zweck gesammelt werden und daher nicht repräsentativ und valide sind. Die Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Partnerregierungen und auch mit anderen Gebern, um Daten zu erheben und zu analysieren, ist in EZ-Vorhaben eingeschränkt. Daten werden in der Regel nicht systematisch aufbereitet oder mit der Öffentlichkeit geteilt. **Diese Parallelstrukturen sind ein Grund dafür, dass die Datenverfügbarkeit- und Qualität in vielen Entwicklungsländern weiterhin unzureichend ist.**

2) Unterstützung der Arbeit von PARIS21

Deutschland ist Mitglied bei PARIS21, einem global aktiven Netzwerk von Regierungen, internationalen Organisationen und Akteuren der Privat- und Zivilgesellschaft, welches die Stärkung nationaler Statistiksysteme in armen Ländern zum Ziel hat. Über ein finanzielles Engagement bei PARIS21 könnte Deutschland zum einen direkt und effizient an der vermehrten und besseren Datenproduktion mitwirken und zum anderen verstärkt Expertise durch Austausch und Teilnahme an dem Netzwerk gewinnen. PARIS21 nimmt an zentralen Fragen der UN zu Daten und Statistiken teil, was Deutschland dann wiederum nutzen könnte um wichtigen Anliegen zu Fragen von Demokratieförderung, Korruptionsbekämpfung und *good governance* voranzubringen.

3) Durchführung von Programmen zur Erhöhung der Datenkompetenz

In Partnerländern sollte die Zivilgesellschaft durch entsprechende EZ-Programme befähigt werden, sich mit der Bedeutung von „Daten“ und ihrem Einfluss auf die Umsetzung der SDGs auseinander-

¹ Der [Fortschrittsbericht](#) der *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC) (OECD/UNDP, 2016) zeigt, dass zwar die überwiegende Zahl von EZ-Interventionen ihre Ziele aus den *results frameworks* der Länder ableiten, jedoch nur 62% der verwendeten Indikatoren aus *country results frameworks* stammen und nur 52% der Interventionen überhaupt Daten der Partnerländer verwenden. Auch die Einbeziehung der Partnerregierung in Monitoring und Evaluierung (M&E) von Interventionen ist gering.

zusetzen. Nur durch Transparenz, Fachwissen, Bereitstellung finanzieller Ressourcen und den Zugang zu neuen Technologien können zivile Akteure Daten sinnvoll nutzen: Wer über Herkunft, Sinn und Zweck von Daten sowie über die Datenerhebungsmethoden informiert ist, kann auch kritisch mit ihnen umgehen. Unter diesen Voraussetzungen kann sich die demokratisierende Wirkung von offenen Daten als Grundlage für eine gute Regierungsführung, die die Rechenschaftsleistung der Regierung fördert, entfalten. Die Benutzung von Daten in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verlangt einen verantwortungsvollen Umgang und die Entwicklung rechtlicher Rahmenbedingungen bei der Durchführung eigener Projekte sowie bei der Unterstützung von Partnerländern. Nur so können Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in offenen Formaten an Daten zum Allgemeinwohl teilhaben und unter Wahrung der Menschenrechte von ihnen profitieren.

4) Bildung eines Beratungsgremiums beim BMZ

Das Thema von Daten für Entwicklung wird weiter an Bedeutung gewinnen, auch im Kontext der Digitalisierung und Datenrevolution. Die Bildung eines Beratungsgremiums in diesen Fragen angesiedelt beim BMZ könnte dazu beitragen, die deutsche Position zu diesem Thema weiter zu entwickeln um in der internationalen Debatte verstärkt sich zu engagieren und Input zu der weiteren Entwicklung des Themas zu holen. Darüber hinaus könnte das Gremium bei der Organisation eines größeren Events zu Daten 4 Development mitwirken.