



## Neue Standardindikatoren für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Was bringen „Zahlen auf Knopfdruck“?

Heiner Janus  
Daniel Esser

### Zusammenfassung

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) strebt seit Jahren eine höhere Ergebnisorientierung an. Mit der Einführung von 43 Standardindikatoren ist 2022 ein wichtiger Schritt in diese Richtung gegangen worden. Es ist das Ziel, Entwicklungsergebnisse themen- und länderübergreifend zu aggregieren, um sie der Öffentlichkeit zu präsentieren. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erhofft sich davon einerseits eine wirksamere Kommunikation gegenüber dem Bundestag und der Bevölkerung. Andererseits soll auch eine kohärentere Berichterstattung der Durchführungsorganisationen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) erreicht werden.

Deutschland hat hinsichtlich der Ergebnisorientierung Aufholbedarf. Andere internationale Geber, insbesondere Großbritannien, die USA und multilaterale Entwicklungsbanken haben Anfang der 2010er Jahre umfangreiche Berichtssysteme eingeführt. Diese Organisationen nutzen zwischen 20 und 50 Standardindikatoren, um darzustellen, wie die von ihnen geförderten Aktivitäten kurzfristige Wirkungen erzielen. Sie kommunizieren auf dieser Basis fundierter mit der Öffentlichkeit.

Das BMZ will eine ähnliche Kommunikationsbasis schaffen. In einem partizipativen Prozess hat das BMZ deshalb gemeinsam mit GIZ und KfW Entwicklungsbank Indikatoren formuliert, die den politischen Aktionsfeldern sowie den Bedürfnissen der Durchführungsorganisationen gleichermaßen gerecht werden. Der administrative Aufwand, um die Standardindikatoren zu erheben, wird dadurch begrenzt, dass bereits bestehende Daten verwendet werden. Zudem hat das BMZ methodische Standards definiert, deren verpflichtende Nutzung die Qualität der erhobenen Daten erhöhen soll.

Generell birgt es auch Risiken, Standardindikatoren einzuführen: Sie können unbeabsichtigte Anreize setzen, wenn verstärkt zu kurzfristigen Ergebnissen berichtet wird. Das kann dazu führen, dass langfristige und deshalb schwerer messbare Wirkungen vernachlässigt werden. Wie zudem die Wissenschaft zeigt, können Indikatoren ihren ursprünglichen Zweck einer neutralen Darstellung von Veränderungen nicht mehr erfüllen, wenn sie dazu verwendet werden, politische Kontrolle auszuüben. Hinzu kommen Herausforderungen wie beispielsweise die Vermeidung von Doppelzählungen und die Verwendung unterschiedlicher Bezugsgrößen sowie die Sorge vor nicht einlösbaren Erwartungen.

Insgesamt bewerten wir die Entwicklung und Einführung der Standardindikatoren in die deutsche EZ positiv. Einige Weichenstellungen stehen allerdings noch aus. Die Entscheidung, in welcher Detailtiefe die Daten innerhalb der deutschen EZ und gegenüber der Öffentlichkeit berichtet werden, ist noch nicht gefallen. Damit ist die Frage verbunden, welche Effekte sich durch eine Berichterstattung auf Basis der Indikatoren erzielen lassen.

Angesichts der dezentralen Organisationsstruktur der Durchführungsorganisationen und aufgrund der Fragmentierung der deutschen EZ erhoffen wir uns eine Harmonisierung der Berichtssysteme von GIZ und KfW Entwicklungsbank. Standardindikatoren können zudem für eine höhere Transparenz in der deutschen EZ sorgen. Wir empfehlen daher, alle erhobenen Daten einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sollte das integrative Potenzial der Standardindikatoren für die deutsche EZ genutzt werden. Und zwar, indem die Arbeitsteilung zwischen Ministerium und Durchführungsorganisationen lernorientiert gestaltet wird – sowohl im Erhebungsprozess der Daten als auch bei ihrer Auswertung.

## Die Einführung von Standardindikatoren

Der Trend, eine verbesserte Messbarkeit der Wirkungen von EZ anzustreben, ist international und betont seit Beginn des neuen Jahrtausends die Bedeutung ergebnisorientierten Planens und Handelns. Andere Geberländer und multilaterale Organisationen sind bereits wichtige Schritte hin zu einer transparenteren Ergebnismessung gegangen. In Deutschland hingegen hat eine solche Ergebnisorientierung einen eher schweren Stand. Trotz anderslautender Beteuerungen wird sie politisch nicht priorisiert und bislang auch nicht öffentlich eingefordert. Politische Debatten fokussieren sich stattdessen auf Budgetausweitungen: „Mehr Geld für die EZ“ bleibt die gängige Forderung vieler Abgeordneter im Bundestag. Selten werden Fragen zur Qualität gestellt oder Diskussionen darüber geführt, was mit bereits verwendeten Mitteln erreicht worden ist und ob bei einem anderen Vorgehen eventuell mehr hätte bewirkt werden können. Wenn es doch geschieht, dann üblicherweise vonseiten der Akteure, die Deutschlands internationales Engagement grundsätzlich in Frage stellen. Insgesamt bleibt der politische Legitimationsdruck für die deutsche EZ niedrig.

Im Jahr 2022 Standardindikatoren für die deutsche EZ einzuführen, war ein wichtiger Schritt in Richtung hin zu stärkerer Ergebnisorientierung. Der Anstoß dazu kam von der vorherigen BMZ-Leitung, die „Zahlen auf Knopfdruck“ forderte. Grundsätzlich wird angenommen, dass sich Entwicklungsergebnisse anhand standardisierter Indikatoren projekt- und länderübergreifend aggregieren und gegenüber der Öffentlichkeit leichter kommunizieren lassen. Daraus kann sich eine höhere Legitimation des Politikfelds entwickeln. Zudem erwartet das BMZ eine kohärentere Berichterstattung der beiden Durchführungsorganisationen GIZ und KfW Entwicklungsbank. Bislang haben sie oft getrennt voneinander berichtet und sind primär dem Ministerium und nicht der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig. Die Einführung der Standardindikatoren bietet die Chance für eine effektivere Öffentlichkeitskommunikation –

allerdings unter der Voraussetzung, dass die erhobenen Zahlen korrekt dargestellt und interpretiert werden.

## Risiken von Standardindikatoren

Werden solche Indikatoren eingeführt, ist eine umfassende Abstimmung zwischen den beteiligten Organisationen notwendig. Gleiches gilt für einen Grundkonsens darüber, welche Ergebnisse überhaupt sinnvoll messbar und aggregierbar sind. Weiterhin ist eine Reihe von Risiken zu beachten. So können „adverse Effekte“ in Form nicht beabsichtigter Nebenwirkungen auftreten. Werden vergleichsweise nur einfach messbare Entwicklungsergebnisse berichtet – z. B. die Teilnahme an einer Fortbildung oder die Anzahl behandelter Patienten –, kann das dazu führen, dass schwerer erreichbare Wirkungen vernachlässigt werden, wie etwa eine verbesserte Qualität von Bildung oder von medizinischen Standards. Die Forschung zeigt zudem, dass Indikatoren oft nicht mehr verlässlich gemessen werden, wenn sie der politischen Steuerung dienen. Um die EZ im Sinne einer Priorisierung bestimmter Länder oder Sektoren zu steuern, sind Standardindikatoren deshalb nicht geeignet. Dazu müssen stattdessen vorhandene Monitoring-Systeme herangezogen werden, die Berichte ad hoc generieren können. Im Idealfall können Daten aus solchen Systemen auch verwendet werden, um die Wirksamkeit von EZ auf Projektebene zu evaluieren. Standardindikatoren bieten vielmehr die Möglichkeit, einmal jährlich aggregiert und datengetrieben über die EZ zu berichten, so wie es auch andere große Geber handhaben.

Aus der Praxis, insbesondere von vor Ort verantwortlichen GIZ- und KfW-Manager\*innen von Entwicklungsprojekten, werden weitere Risiken benannt. Dort wird durch die neu eingeführten Indikatoren ein zusätzlicher zeitlicher und finanzieller Aufwand befürchtet, wobei nicht klar sei, welche Vorteile die aufwändigere Berichterstattung im Projektalltag bietet. Deutlich wird hier eine Diskrepanz zwischen den Kommunikationsbedürfnissen des Ministeriums und der Umsetzung in Partnerländern.

Aus Sicht der Forschung sind methodologische Herausforderungen bei der Datenerfassung zu nennen. So kann es zu Mehrfachzählungen kommen, wenn Menschen in Partnerländern wiederholt an denselben Entwicklungsvorhaben teilnehmen. Verzerrungen in der Datenerhebung treten auf, wenn unterschiedliche Zeiträume verglichen werden. Zudem nutzt die deutsche EZ-Praxis bislang in mehreren Sektoren vor allem Schätzungen und keine Messungen. Auf diese Weise gewonnene Ergebnisse müssen als geschätzt – und damit als weniger belastbar – kenntlich gemacht werden. Das ist in der politischen Kommunikation selten der Fall. Um Ergebnisse nicht zu verfälschen, sollte es auch unbedingt vermieden werden, geschätzte Zahlen mit gemessenen Zahlen zu addieren.

## Der deutsche Ansatz im internationalen Vergleich

Deutschland hat den Vorteil, aus der Ergebnisorientierung anderer Geberländer lernen zu können. Andere Geber, darunter Großbritannien und die USA, haben Anfang der 2010er Jahre umfangreiche Berichtssysteme eingeführt. Dort gab es nach der globalen Finanzkrise von 2008–09 ein politisches Bestreben, gegenüber den Steuerzahler\*innen die Inwertsetzung der EZ (*Value for Money*) zu demonstrieren. Irland und Norwegen sind in dieser Hinsicht ebenfalls innovativ. 2020 beispielsweise bescheinigte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Irland, eine starke Ergebnisorientierung umgesetzt zu haben. Norwegen hat sogar eine lernorientierte Wirkungsmessung pilotiert. Sie erkennt an, dass Projekte oft nicht so umgesetzt werden können, wie sie konzipiert wurden. Diese unterschiedlichen Herangehensweisen eint die politische Überzeugung, dass ergebnisorientiertes Management hilfreich ist, um zwei komplementäre Ziele zu erreichen: die öffentliche Rechenschaftslegung und das organisationale Lernen aus Erfolgen und Misserfolgen.

Bei der Ausarbeitung der Indikatoren für die deutsche EZ wurden die Erkenntnisse anderer Geber

zu Möglichkeiten und Grenzen von Standardindikatoren umfangreich berücksichtigt. In die Beratungen war auch das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) eingebunden.

2022 werden die Daten für die Berichterstattung von GIZ und KfW erstmalig erhoben. Als Grundlage hierfür dienen 43 neu entwickelte *Indicator Definition Sheets* (IDS). Sie beinhalten detaillierte Informationen über die zu erhebenden Daten. In einer vom BMZ geleiteten Arbeitsgruppe, der das IDOS angehörte, wurden diese IDS in einem zeitintensiven Prozess entwickelt. Die IDS formulieren Indikatoren möglichst instrumentenübergreifend, um sie für technische und finanzielle Zusammenarbeit gleichermaßen anwendbar zu machen. Neben dem Indikator selbst (z.B. „Anzahl der Menschen, die durch Maßnahmen der Friedensförderung [der deutschen EZ] direkt unterstützt wurden“) benennen sie relevante Aktionsfelder, seine Bezüge zu den *Sustainable Development Goals* (SDGs) sowie wichtige Begriffsdefinitionen, Messgrößen, Datenquellen und Praxisbeispiele.

Eine der Herausforderungen, die bei der organisationsübergreifenden Entwicklung der IDS zu bewältigen waren, bildete die Zusammenführung unterschiedlicher Ansätze bei der Datengenerierung. Die KfW nutzt für viele ihrer Projekte Wirkungsschätzungen, die auf Plausibilitätsannahmen zu Projektbeginn beruhen. Teilweise werden auch Stichproben verwendet, diese jedoch nur punktuell. Zwar evaluiert die KfW eine im internationalen Vergleich hohe Anzahl ihrer Projekte; diese Evaluierungen erfolgen jedoch erst nach Projektende und bislang nicht nach einem jährlichen Berichtszyklus. Deshalb eignen sich diese Daten zwar für wichtige Evaluierungen, aber nicht als Grundlage für eine gemeinsame jährliche Berichterstattung beider Durchführungsorganisationen.

Darüber hinaus ist das deutsche EZ-System von einer starken Erfolgsorientierung geprägt. Standardindikatoren sind daher dem Risiko ausgesetzt, lediglich Erfolgsmeldungen zu befördern, anstatt auch Herausforderungen aufzuzeigen. Vor Einführung der Standardindikatoren hat die GIZ in

der Regel über achtzig Prozent Zielerreichung in ihren Vorhaben berichtet. Dies gilt in anderen Geberländern wie beispielsweise den USA und Großbritannien seit Jahren als eine unrealistisch hohe Erfolgsquote. Mindestens zwei Gründe erscheinen für ein Festhalten an unrealistischen Erfolgsmeldungen plausibel. Zum einen erlaubt es der rechtliche Rahmen in Deutschland, GIZ und KfW fast konkurrenzlos mit der Durchführung von EZ-Projekten zu beauftragen. Zeichnet sich im Laufe der Implementierung ab, dass Zielwerte nicht mehr realistisch erscheinen, können sie auf Arbeitsebene neu bestimmt werden. Für Projektverantwortliche besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Zielwerte mit dem BMZ nachträglich neu zu verhandeln. Endergebnisse werden so teilweise mit nachjustierten Zielwerten verglichen.

Zum anderen wird die Wirksamkeit deutscher EZ nur selten konstruktiv hinterfragt: Deutsche EZ-Organisationen sehen sich – anders als in den oben genannten Ländern – kaum öffentlichem Druck ausgesetzt. Stattdessen deuten Bundestagsdebatten zur Entwicklungspolitik eine öffentlich breit geteilte Überzeugung an, dass deutsche EZ wirksam und deshalb auszuweiten ist. Werden in Deutschland transparente Berichtssysteme etabliert, steht dies oft unter dem normativen Einfluss, keine problematischen Erkenntnisse ans Licht zu bringen. Diese Praxis in der deutschen Entwicklungspolitik erklärt sich einerseits durch eine bislang geringe Transparenz, durch die Misserfolge nur selten bekannt werden. Andererseits gibt es in bürokratischen Systemen generell nur eine schwach ausgeprägte Bereitschaft, Fehler zu erlauben und gemeinschaftlich aus ihnen zu lernen. Verglichen mit anderen nationalen Verwaltungen ist die deutsche Bürokratie hinsichtlich eines offenen Umgangs mit Fehlern besonders zurückhaltend.

Die Einführung von Standardindikatoren als ein Werkzeug für effektivere Kommunikation der deutschen EZ muss in diesem Zusammenhang bewertet werden: Anhand der 43 Indikatoren soll es möglich sein, Wirkungen der deutschen EZ in der Öffentlichkeit überzeugender darzustellen. In welcher Form die Berichterstattung anhand der

Standardindikatoren erfolgen soll, ist noch nicht geklärt. Es ist zu hoffen, dass diese einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, um den Politikbereich dadurch aufzuwerten. Studien zeigen, dass sich derzeit weniger als ein halbes Prozent der deutschen TV-Berichterstattung mit entwicklungspolitischen Themen befassen. Zudem zeigt die Wissenschaft, dass positive Berichte über wirksame EZ-Projekte die Wahrnehmung der EZ insgesamt verändern: Wer Positives über die deutsche EZ hört, denkt insgesamt positiver über EZ (Schneider et al., 2021). Hier greift also die politische Logik zur Nutzung von Standardindikatoren.

Tabelle 1 auf der folgenden Seite fasst die Dimensionen einer Bewertung der Einführung deutscher Standardindikatoren zusammen. Die deutlichsten Fortschritte liegen im Erreichen einer integrierten und jährlichen Ergebnisberichterstattung, die alle wesentlichen Sektoren der deutschen EZ abbildet. Zudem ist es wahrscheinlich, dass die Einführung zu methodischen Verbesserungen geführt hat. So werden etwa Schätzungen perspektivisch durch Messungen ersetzt, und die Erfassung der Standardindikatoren erfolgt anhand detaillierter methodischer Anleitungen. Darüber hinaus hat der deutsche Ansatz aus internationalen Erfahrungen gelernt, denen zufolge Standardindikatoren vorwiegend zur politischen Kommunikation und nicht zur strategischen Steuerung verwendet werden. Weniger wahrscheinlich ist hingegen eine Breitenwirkung auf die Transparenz der deutschen EZ. Sie hinkt im internationalen Vergleich weiterhin hinterher. In Deutschland bleibt der Zugang zu umfassenden und aktuellen Projektinformationen schwierig. Im Regelfall lässt er sich nur durch die Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz erwirken. Der Beitrag der Standardindikatoren zu einer tief verankerten Ergebnisorientierung wird unter anderem deshalb eher gering sein. Zudem spielte organisationales Lernen bei der Einführung der Standardindikatoren eine untergeordnete Rolle. Insgesamt ist die Einführung des umfangreichen deutschen Standardindikatorensystems als technisch gelungen zu bewerten. Gleichzeitig verbleiben mehrere politische und organisationale Herausforderungen.

**Tabelle 1: Bewertung der deutschen Standardindikatoren**

Zielsetzung	Zielerreichung	Hinweise und Empfehlungen
Integrierte Berichterstattung (GIZ und KfW)	ja	
Jährliche Berichterstattung	ja	
Abbildung aller wesentlichen Sektoren	ja	
Methodische Grundlage für nachvollziehbare Erhebungsmethoden	wahrscheinlich	Messungen sollten Schätzungen vorgezogen werden
Keine Nutzung zur strategischen Steuerung	wahrscheinlich	Indikatoren sollten nur zur politischen Kommunikation verwandt werden
Breitenwirkung auf die Transparenz der deutschen EZ	unwahrscheinlich	Großteil aktueller Projektinformationen sowie Generalverträge bleiben unter Verschluss
Beitrag zur Ergebnisorientierung der deutschen EZ	unwahrscheinlich	Standardindikatoren sind nicht Teil eines umfassenden Systems aus transparentem Monitoring, rigoroser Evaluierung und selbstkritischem Lernen

Quelle: Autoren

## Fazit

Im Kontext der neu eingeführten Standardindikatoren stehen aus unserer Sicht drei Aspekte im Mittelpunkt:

- 1) Gemeinsame Berichterstattung von GIZ und KfW: Durch die Einführung gemeinsamer Indikatoren gelingt es zum ersten Mal, einheitlich über die deutsche EZ zu berichten. Die dafür notwendigen Abstimmungsprozesse und organisationalen Kompromisse haben dazu beigetragen, dass die vor allem in Partnerländern deutlich wahrgenommene Trennung zwischen deutscher finanzieller Zusammenarbeit (durch die KfW) und technischer Zusammenarbeit (durch die GIZ) im Berichtswesen überwunden werden kann. Auch im politischen Kontext Deutschlands ist eine getrennte Berichterstattung kaum noch vermittelbar. Daher leisten die Standardindikatoren hier einen wichtigen Beitrag zu Kohärenz und Politiklegitimation.
- 2) Teilweise harmonisierte Berichtszeiträume: Die Standardindikatoren schaffen gemeinsame Berichtszeiträume für GIZ und KfW, auch wenn eine gemeinsame jährliche Ex-post-Berichterstattung weiter auf sich warten lässt. Vor ihrer

Einführung stellte die KfW dem BMZ keine jährlich aggregierten Zahlen zu laufenden Projekte zur Verfügung. Sie folgte vielmehr einem mehrjährigen Ex-ante-Berichtszyklus. Die Standardindikatoren fördern einen graduellen Übergang zur Ex-post-Berichterstattung in der deutschen finanziellen EZ. Damit verkleinern sie eine Lücke in der Berichterstattung im Vergleich zu anderen Geberländern, die jährlich aggregierte Zahlen zur Verfügung stellen.

- 3) Politische und organisationale Herausforderungen: Weitere Schritte sind nötig, um in der deutschen EZ neben einer verbesserten politischen Kommunikation auch eine stärkere Ergebnisorientierung zu verankern. Dafür ist es notwendig, die personellen und finanziellen Ressourcen für Monitoring und Evaluierung (M&E) signifikant zu steigern (Holzapfel, 2017). Zusätzlich kann Ergebnisorientierung langfristig nur verstärkt werden, wenn strukturelle Reformen des deutschen EZ-Systems vorangetrieben werden, und zwar in Hinblick auf die Arbeitsteilung zwischen BMZ und Durchführungsorganisationen. Hier steht das Ministerium in der Verantwortung. Eine Voraussetzung dafür ist es, dass in der politischen Debatte nicht nur über die Höhe

der Entwicklungsausgaben diskutiert wird. Vielmehr müssen die Fragen nach ihrer Wirksamkeit prominenter gestellt werden. Höhere Trans-

parenz ist dazu neben einer engagierteren politischen Öffentlichkeit und besser informierten Entscheidungsträger\*innen unabdingbar.

## Literatur

Holzapfel, S. (2017). Mehr Ergebnisorientierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. *DIE Blog*, 29. März. <https://blogs.die-gdi.de/2017/03/29/mehr-ergebnisorientierung-in-der-deutschen-entwicklungszusammenarbeit>

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2021). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021* (OECD Development Co-operation Peer Reviews). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/bb32a97d-en>

Schneider, S. H., Eger, J., & Sassenhagen, N. (2021). *Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2021. Medieninhalte, Informationen, Appelle und ihre Wirkung auf die öffentliche Meinung*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

**Dr. Heiner Janus** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

E-Mail: [heiner.janus@idos-research.de](mailto:heiner.janus@idos-research.de)

**Prof. Dr. Daniel Esser** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

E-Mail: [daniel.esser@idos-research.de](mailto:daniel.esser@idos-research.de)

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

Zitationsvorschlag:

Janus, H., & Esser, D. (2022). *Neue Standardindikatoren für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Was bringen „Zahlen auf Knopfdruck“?* (Policy Brief 3/2022). Bonn: IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb3.2022>

Disclaimer:

Die Publikation gibt die Meinung der Autor\*innen wieder und stellt nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Licence lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor\*in(nen) genannt werden.

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb3.2022>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

Email: [publications@idos-research.de](mailto:publications@idos-research.de)

<http://www.idos-research.de>

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.

